

台湾の外国人労働者受け入れ政策と労働市場

法政大学経営学部

佐野 哲

1. はじめに

2003 年に入り、外国人受け入れ問題が再び活発に論じられるようになった。日本経団連（2003）、日本商工会議所（2003）の意見書などが代表的で、いずれも日本政府に対し、外国人労働者の積極的な受け入れを求めるものとなっている。その背景には、自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）など国家と企業の活動にさらなる国際化が求められつつあることや、年金制度改正論議に象徴されるような日本国内の少子・高齢化問題がある。

日本政府による現在の外国人労働者受け入れ制度については、「第 9 次雇用対策基本計画」（1999 年）がそれを方向付けている。同計画は、専門的・技術的分野の外国人受け入れは積極的に進めるが、いわゆる「単純労働」分野の受け入れは十分慎重に対応する、とする。このような、政府の「いわゆる外国人単純労働者」受け入れに対する消極的な姿勢は、「第 1 次雇用対策基本計画」（1967 年）以降、現在まで常に一貫している。

これに対して中華民国（台湾）政府は、1992 年に法制度を整備し、それ以降、建設、製造、介護など「単純労働」分野への外国人労働者受け入れを続けてきた。人口規模約 2,240 万人（2001 年）、労働力人口約 1,000 万人（同）の台湾であるが、受け入れ外国人労働者数は約 30 万人（同）に達し、台湾の就業者の約 3 % を占めるまでに至った。加えて台湾は、製造業の国民経済的プレゼンスとその生産活動のグローバル化の水準をとともに高く維持しつつも、同時に域内経済のサービス化が急速に進展している。また、同政府の統括区域（主に台湾島）は太平洋、南シナ海、台湾海峡に囲まれている（島国と同義である）。つまり、台湾の産業・経済および地理上の位置が、日本のおかれている状況と非常に類似することから、日本商工会議所（2003）などでは日本政府に対し、「台湾方式による単純労働者受け入れ制度を導入」すべきであるとする受け入れ自由化に向けた意見が出されている。

こうしたなか、財団法人連合総合生活開発研究所（連合総研）内に「台湾の外国人労働者受け入れに関する調査研究委員会」が組織され、同委員会メンバーが、台湾の外国人労働者受入制度に関する現地ヒアリング（聞き取り）調査を実施した。調査は、2004 年 1 月 4 日から 10 日まで行われている。調査の目的は、台湾における外国人労働者、特に外国人単純労働者の受け入れ制度と、その受け入れルート（仲介機関等による国際労働需給調整システム）から企業における採用・雇用管理実態まで一連のプロセスについて調査し、そ

の特徴と問題点を把握、整理することである。

ここでのヒアリング対象は、大きく次の4つのグループに分けられる。第一のグループは行政側担当で、総統府（大統領府）、行政院・經濟部（日本の経済産業省に相当）、同・労工委員会（同じく厚生労働省職業安定局に相当）、県政府勞工局（同じく地方労働局に相当）である。第二のグループは使用者側担当で、全国工業団体（2団体）、日系メーカー現地法人（2社）、現地資本の中小工業（6社）である。これらのうち団体を除く企業はいずれも製造業で、自社事業所内で外国人労働者を雇用していた。第三のグループは仲介機関担当である。対象とした仲介会社は外国人労働者斡旋ビジネスの台湾最大手で、東南アジアからの技能工や介護ヘルパーなど累計約6.5万人の斡旋実績を有している。同社経由の外国人技能工（主に男性）は製造業企業と、外国人ヘルパー（主に女性）は各家庭の世帯主とそれぞれ雇用契約を結び、台湾で就業していた。そして第四に、この問題を研究する調査研究者グループである。今回の調査では総統府資政（大統領のシニアカウンセラー）の陳繼盛氏を中心とする研究グループとの意見交換を行った。同氏は台湾における国際労働法研究の第一人者であるが、大学から総統府に転じ、台湾の外国人労働者受け入れ関連法制度の根幹に係わってきた研究者である。

本稿は、以上の各組織の担当者を対象に実施したヒアリング調査報告の一部である。ヒアリングは、対象それぞれに2～4時間程かけて行っている。なお、外国人労働者受け入れの現状等について、本稿の2節(2)以降（調査結果報告）で取りまとめている知見およびデータは、特に注釈のない限り、いずれもこのヒアリングのなかで得られたものである。

2 . 論点整理と台湾の特殊性

(1) 実態調査に係る論点整理

台湾における外国人労働者受け入れの実態（ヒアリング結果）をサーベイする前に、まず、「いわゆる外国人単純労働者」受け入れ問題に係る、いくつかの政策的な論点（以下の5点）を整理しておく。

送り出し国との関係性

外国人労働者の受け入れには、受け入れ国と送り出し国との間の歴史的経緯が大きく影響する。例えば、イギリスやフランスなど過去に広範な植民地経営をしてきた国では、旧植民地であった国々からの労働者の受け入れなど、この問題に長い間取り組んできた。こうした植民地経営の歴史を背景として、イギリスは一時期相当数の移民を受け入れ、フランスは人手不足期に一時的な労働力として外国人労働者を受け入れた。

関係性という点については、日本とブラジル等南米諸国との間の歴史的経緯も同様である。貧しかった戦前の日本では、人口過剰・失業貧困問題の解決策の一つとして、海外移民の送り出し政策をとっていた（いわゆる「出稼ぎ移民」^{*1}）。ハワイ、ブラジル、旧満州（現・中国東北部）がその代表的受け入れ国で、その後受け入れ国には日系人社会が形成されている。現在、日本で就労する日系ブラジル人は、これら送り出し移民（日系一世）の家族等の「母国就労」とも言える。したがって、これらの外国人労働者は、就労の制限のない在留資格（ビザ）「日本人の配偶者等」により受け入れてられている。

受け入れ側（国）としての台湾を検討する場合、外国人労働者数の国籍別整理を行うのは当然として、それらの国々と台湾との間にどのような歴史的経緯があったのか、確認しておく必要がある。

規制・許可方式の種類と機能

外国人労働者受け入れに係る法的な規制方式には、受け入れ国の地理的条件（自然的国境の条件）が大きく影響する。例えば、ドイツやフランスなど国境が地続きで出入国者が数多い国々では、（効率性を重視する観点から）出入国管理には重点をおかず、在留許可を重視する傾向がある。入国後の在留許可の取得を義務づけ、その就労には労働許可制度を設けている。他方、イギリスなど島国で自然的国境が明確な国々では、（その管理が比較的容易なことから）出入国管理を重視する。入国管理を厳しくし、ビザが重要な意味を持つ。就労についても、渡航前にその旨の在留資格を示すビザを得る必要がある^{*2}。

*1 依光正哲(2003)pp.3-7.

*2 諏訪康雄(1989)p.114.

この点について、島国である日本は周知の通り、出入国管理を重視する制度を設けている。その地理的条件から考えれば、合理的な規制方式であると言えるだろう。他方、台湾の場合、上述の通り「島国と同義」であるが、こうした地理的条件を踏まえた規制方式になっているのかどうか、が問題となる。もしそうでなければいかなる理由いかなる背景があってそうしているのか、また実際にそうした制度が有効に機能しているのか、確認しておく必要がある。

国際労働需給システムの構造とプロセス

当然ながら外国人労働者は、国境を越え、言語、文化の異なる地域で就労する。自然的国境が明確であれば、それを容易に越えることができない（貧困者であれば、渡航費の捻出も容易ではない）。言語圏が異なれば、コミュニケーションが上手にできないわけであるから、職を探すのも容易ではない。したがって、労働者の実際の国際移動には、仲介者（国の機関や民間ブローカー）による斡旋・支援ネットワーク、つまり「国際的な労働需給システム」が形成されることが多い。しかし、その仲介システムは二国間にわたることから多重構造になるのが一般的で、労働者・仲介者・雇用主間での情報ギャップが発生しやすく、場合によっては、搾取や強制労働問題に発展するケースもある。

この点について、日本の場合、日系ブラジル人等労働者を取り扱う民間仲介システムの存在が確認されている^{*3}。また、外国人研修生・技能実習生の需給システムが制度化されている。この場合、研修生であるから厳密には「労働需給」システムではないが、国際間の人の需給調整であり、かつ研修生制度は雇用契約をもって働く技能実習制度に連続していることから、事実上の国際労働需給システムと理解してよいだろう^{*4}。

台湾においても、外国人労働者を仲介する需給調整機関が存在しているが、それらがどのような機能と構造を持ち、どのようなプロセスで調整業務を行っているのか、確認しておく必要がある。

企業等における雇用・生活管理の実態

国際移動後の外国人労働者の多くは、雇用主の管理のもとで就業する従業者の立場におさまる。言語、文化が異なれば、受け入れ側企業等の雇用管理が理解できなかつたり、雇用慣行に馴染めずに不適合を起こすリスクもありうる。また、あくまでも勤務時間内は労働者であるが、時間外においては地域社会で生活する生活者となり、地域の受け入れ国側市民と共存することになる。

この点について、日本の経験から見ると、仲介会社（機関）と地方自治体等の機能と存

*3 佐野哲(1997)p.91.

*4 佐野哲(2002)pp.92-93.

在が大きくなっている。仲介会社のなかには、国際的な渡航支援を行うのみならず、職業斡旋の成功報酬が就労先での定着を前提としていることから、斡旋労働者の職場定着を主目的として、雇用・生活管理支援を行うところが多い。もちろん、仲介会社であるから、送り出し国および受け入れ国双方の言語、文化に通じており、就労先の雇用者が雇用管理を行ううえで、的確な管理支援サービスを提供することができる（製造業などでは、仲介ではなく請負業者として、外国人労働者を一括雇用、一括管理する事業者も少なくない）。また、生活面での支援では、外国人労働者が多く居住する地方自治体等（NPO団体を含む）を中心に、生活支援窓口を設けたりする動きがある。

台湾においても、仲介会社や地方自治体等に同様の機能が期待されつつ現在に至っていると見られる。その実態と問題点について、確認しておく必要がある。

国内労働市場および産業構造への影響

外国人労働者を受け入れるうえで最大の論点となるのは、受け入れ国側の労働市場および産業構造への悪影響である。ドイツやフランスなど、過去の高度成長期に積極的な受け入れ政策を展開した国々でも、その後の経済停滞、自国民の失業率の上昇や雇用空洞化懸念から外国人労働者の入国を厳しく制限したり、逆にその積極的な帰国促進策へと転換するようになってきている。韓国やマレーシアなどのアジア諸国においても、当初は労働者の送り出し国であったものが1990年代の急速な工業化によって受け入れ国に転換し、その後、自国内労働市場が悪化してきたことなどを理由に、さらに一転、外国人労働者の受け入れを制限するようになったケースがある（当初、送り出し国であったという点では、日本も同様である）。

台湾は、急速な工業化によって受け入れ国となったアジア新興国・地域グループの一角をなしているが、その後の政策転換のプロセスと現状について確認しておく必要がある。

この点について、日本の経験からは、外国人労働者と産業空洞化問題の関連性について特に整理が必要になってくると考えられる。日本の場合、外国人雇用状況報告（厚生労働省）の結果を見る限り「いわゆる外国人単純労働者」の受け入れ分野が明らかに製造業偏重となっており、こうしたことから外国人受け入れ問題が、常に製造業とりわけ中小工業を取り巻く経営課題（3K、人手不足、後継者不在、熟練継承問題、および中国等海外進出問題）と関連づけて論じられてきた。製造業の海外展開は台湾の製造業も日本と同様高いレベルにあり、こうした現状とその流れから派生する問題を台湾の政府および有識者がどのように意識し、それが政策にどのように反映されてきているのか理解しておく必要がある。

(2) 外国人労働者受け入れ政策に係る「台湾の特殊性」

外国人労働者の受け入れ問題に限らず、台湾の国際化に関する事例を検討するうえでは、

その政治的立場の特殊性を前提としておかなければならない。すなわち台湾の歴史的経緯、同政府の政治的判断によって派生する「台湾における政治的な特殊性」である。

中国との政治的な断絶

まず第一に、台湾にとって歴史的・人種的に最も関係が深く、かつアジア最大の人口と労働力供給圧力を持つ中国との間で、国交および二国間の人の移動が制限されていること、である。

台湾の主な住民は、大きく「本省人」と「外省人」という区分によって分けられる。前者は第二次大戦前の中国移民(旧移民系)であり、後者は戦後からの中国移民(新移民系)である。いずれも中国大陸から移住してきた漢民族であり、これら「漢人」が台湾地区全人口の98%以上を占めている。台湾は、戦前から戦後にかけて、「中国大陸からの移住者を受け入れることによって形成された地域」と言うことができるだろう。

アメリカなどのように積極的な定住移民受け入れ政策をとってきた国々が、さらに一時的な外国人労働力を受け入れる場合には、移民受け入れの歴史的関係や送り出し国との間に人的なネットワークが形成されていることから、それら送り出し実績のある国々からの受け入れが増大する。しかしながら、こうした必然的な流れが、台湾には当てはまらない。というのは、いわゆる「台湾問題」が解決していないなかでは、こうした流れ(中国から台湾へのさらなる国際的労働移動)が形成されること自体、極めて困難な状態にあるからである。この点において台湾政府内においては、民間の中国人花嫁斡旋ビジネスが引き起こす人権問題、中国からの密航者による不法就労が域内労働市場に影響を与えるという労働市場問題のみならず、中国からの不法な流入を「中国人不法入国者防止 = 国家機密スパイの入国防止」といった「国防上の問題」と捉える向きも多い^{*5}。つまり、現在の台湾は、外国人労働力の受け入れにあたって、新たな送り出し国と新たな関係性を構築していく必要があった。イギリスとインド、日本とブラジルのような、国際的な人の移動に影響を及ぼす特別な歴史的経緯と発展的な二国間関係が「中国と台湾」の間に存在しなければ、台湾は他国との間に新たな関係を一から築いて行かなければならない。

「労務輸出」大国との距離感と、それに伴う安心感

また、逆説的に言えば、国際的な人の移動ルートを新たに構築する上で、アジア最大の労働力供給圧力を持つ中国をあらかじめ送り出し国対象から捨象して考えることができた点が、受け入れ国に転じた台湾にとって非常に大きい。その意味で、台湾の受け入れ国としての立場および政策判断は、他国と比べて大きく異なるものとなっている。

受け入れ側の立場から規制方式等受け入れの諸制度を検討する場合、近隣の送り出し国

*5 研究者グループからの聴き取り(2004年1月)による。

それぞれの労働力供給圧力、とりわけ「いわゆる単純労働者」の供給圧力の大きさが問題となる。21世紀に入り、多くの先進工業国が不況に喘ぎ、自国内に深刻な失業問題を抱えているなかで、この問題は特に重要である。好景気で人手不足にある時期の外国人受け入れは有効だが、その景気が反転したときの受け入れは、受け入れ国側に大きな負担を強いる。中国と台湾のように、二国間の言語・文化ギャップが非常に少ない関係においては受け入れ国での定着も早く、かつ広がり、不況期の帰国促進策の実施も容易ではない。

アジア最大の労働力供給圧力は言うまでもなく中国からのものであり、周囲の受け入れ国はいずれも、中国国内の労働市場動向を注視せざるを得ない。中国では、北京や上海など沿岸部大都市の雇用創出能力もさることながら、内陸部農山村にそれを上回る大きな余剰労働力を抱えている。加えて自然環境の悪化（農地の砂漠化）、農産物輸出入の自由化、農業労働の機械化（省人化）などが同時に進行しており、内陸部からの余剰労働力供給圧力が今後弱まる見通しはまだ立っていない。受け入れ国としての日本も他国と同様、こうした中国からの「労務輸出」圧力に対し、一定の規制方式により制限せざるを得ない状況にある。

外交手段としての「多民族国家」化

第二に、台湾政府および台湾の政治家の一部には、「台湾問題の国際化を図るうえでは、台湾の多民族国家化が有効である」とする考え方があること、である。

周知の通り、中国政府（北京）は「一つの中国」をキーワードに、台湾の「祖国復帰（中国との統一）」の基本方針としており、日本政府に対しても、こうした考え方を支持する（台湾の独立を認めない）よう求めている。

しかしながら、これに対し台湾内部では、政党によって主張が異なっている。台湾は、1994年以降、総統選挙を直接選挙制に移行させており、2000年の直接選挙では、それまで台湾の独立を志向していた民主進歩党（民進党）候補が当選し、同党が政府与党となった。以降、総統選挙は2004年に予定されているが、こうした台湾の「統独（統一か独立か）問題」いわゆる「台湾問題」については、与党・民進党が「一辺一国（それぞれ一つの国）」を、野党・中国国民党（国民党）などが「一つの中国、二つの対等な政治実体」を主張している。

こうした政治的問題が構造化するなかであって、台湾の独立を主張するグループにおいては、「台湾が諸外国から移民を受け入れることによってさらに多民族化していけば、世界の注目を集めることが可能になるとともに新たな国際的利害関係が発生し（いわゆる台湾問題の国際化）、国連への加盟や新たなアイデンティティの確立など、中国政府の統一方針に対抗する手段として活用できる」とする考え方がある^{*6}。つまり、「漢人 98 %の台

*6 研究者グループからの聴き取り（2004年1月）による。

湾」が、さらに他の民族を受け入れることによって、人種的な面で「台湾人の中国色」を薄めることができれば、台湾は「一つの中国」の枠を飛び出して、新たな国のありようを模索することができる、という発想である。現政権与党（2004年3月現在）の民進党は従来から台湾の独立を志向してきており、外国人労働者および外国人移民の積極的な台湾受け入れ政策が、台湾問題解決（つまり独立のため）のツールとして位置づけられ、暗黙の了解のうちに押し進められている、とする見方を否定することができない。

二大政党制政治化の影響

第三に、台湾の現在の政党政治においては、二大政党制の定着とともに「より斬新な制度・政策」が支持される傾向にあり、外国人労働者の受け入れ政策についても例外ではないこと、である。

台湾では1994年の公職人員選挙法により、正副総統や直轄市（台北市・高尾市）長などの地区民による直接選挙制度が導入され、1年に1回のペースで大型選挙が組まれている。従来までは、蒋介石以来の国民党が一党支配を続けてきたが、民主化の進展とともに新党が多数発足するなかで民進党が躍進し、2000年からの民進党の与党化によって、事実上の二大政党制が定着した。

外国人労働者受け入れ政策については、二大政党政治のなかでさかんに議論されてきた。財界からは、バブル経済期の日本と同様、台湾人求職者のサービス業志向を背景とした製造業等の人手不足問題（3K問題）への対策として、外国人単純労働者の受け入れを望む意見書が出された。他方、女性団体等からは、女性の社会進出と、家事・介護労働における女性の負担軽減を社会に求める観点から、ヘルパーなど介護労働分野への外国人労働者導入について要望が出されている。台湾の二大政党政治は、こうした団体等からの意見を直接取り込むかたちで進められてきており^{*7}、その意味で、日本の政治環境および政策立案プロセスと若干異なる面を理解しておく必要がある。

*7 全国工業団体および研究者グループからの聴き取り（2004年1月）による。

3. 台湾における外国人単純労働者受け入れシステム

(1) 受け入れの経緯と外国人単純労働者数の推移

台湾の外国人労働者受け入れについては、1992年5月の「就業サービス法（就業服務法）」および、同年7月「外国人招聘許可および管理法」の交付・施行が制度的な端緒となっている。

法制度の整備以前の台湾産業界では、1980年代後半から建設業を中心に、人手不足問題が顕在化してきていた。その背景には、73年のオイルショック以降、台湾政府が積極的に進めてきた「経済建設計画」（公共投資計画）がある。その公共投資は73年発表の「十大建設」^{*8}計画から大規模化しており、建築土木分野で大量の雇用需要を創出してきた。しかしながら80年代後半以降、台湾域内の経済成長と産業構造のサービス化が進むなかで、これらの産業で人手不足問題が顕在化するようになった。80年代の公共投資は80年の「十二項目主要建設計画」および84年の「十四項目基本建設計画」によって進められていたが、同時にこの時期には、外国人不法就労者の台湾での就労が社会問題となり始めており、公共工事の一部でもこれらの労働者が散見されていた。外国人労働者の多くは東南アジア諸国から仲介ブローカーを介して入国し、未登録のまま不法に就労するケースがほとんどであった^{*9}。

外国人労働者の制度的受け入れの始まり

この時点で台湾政府は外国人の受け入れに係る諸制度を整備していなかったが、国家的な経済建設事業からの要求に応えつつ、同時に外国人の不法就労防止を図るための論議を進め、1989年に「十四項目重要検閲工程入力需給因応措置法（政府プロジェクト公共工事に係る雇用需要対策法）」を成立させ、その後91年に公式ルートで初めて、政府の建設プロジェクトに約1,000名のタイ人労働者を受け入れた。これは、台湾の土木業者（政府プロジェクトのゼネコン業者）がタイでタイ人労働者を直接募集し、有期契約により採用して台湾に招聘して、一定期間、台湾域内の建設現場で就労させたものである。タイ人建設労働者の受け入れに際して、台湾およびタイ政府間で必要に応じて調整が行なわれているものの、基本的な受け入れルートの整備はこの土木業者の独自のコネクション開拓等企業努力に支えられた面が大きい。その意味で、台湾の受け入れ制度のルーツは「民間主導」の色彩が強いといえる^{*10}。

*8 中正国際空港建設、南北国際道路建設、縦貫鉄道電化、中国石油化学コンビナート建設など十大公共事業を推進する政府計画。1974～79年。

*9 研究者グループからの聴き取り（2004年1月）による。

*10 全国工業団体および研究者グループからの聴き取り（2004年1月）による。

その後、この建設分野での計画的受け入れ実績を受け、政府内外において、その他の分野における外国人単純労働者受け入れ論議がさかんになされるようになった。政府は、産業からの労働需要および不法就労の防止に加え、台湾住民の雇用保障を明確な論点としつつ新制度について検討し、1991年12月に「就業服務法」を成立させた。同法は翌92年5月に施行されているが、台湾の官民人材サービス事業における求人・求職マッチング業務、労働契約、雇用促進のための職業訓練制度のあり方等を定めるとともに、併せて外国人労働者についても、受け入れ分野の職種別範囲、受け入れ期間等について定めるものとなっている。さらに、同92年7月には関連法である「外国人招聘許可および管理法」を公布・施行し、外国人招聘許可申請のあり方および事務手続き手法について定め、台湾の労働需要側雇用主に外国人雇用のプロセスと責任を周知徹底させている。なお、この外国人関連二法については、「外国人招聘許可および管理法」が96年9月、「就業服務法」が翌97年5月に改正されており、許可分野の範囲や受け入れ期間等についての見直しが行われている。

単純労働者受け入れの量的規模

以上の通り、台湾の外国人労働者とりわけ単純労働者の計画的な受け入れは、実体上1991年のタイ人建設労働者の受け入れから現在に至るものとなっている。そうした受け入れの結果、台湾の外国人単純労働者は、2002年末現在で303,684人を数えるまでに至った。同じく2002年末現在での15歳以上人口が17,387,000人、労働力人口（就業者数＋失業者数）が9,969,000人であるから、後者に占める外国人単純労働者の比率は3.04%に達することになる。関連法の制度化以前、1991年時点での台湾の外国人単純労働者数は約3,000人、就業者に占める比率は0.03%に過ぎなかった。しかし、92年の制度化に伴い、その数および比率が急激に上昇していく。

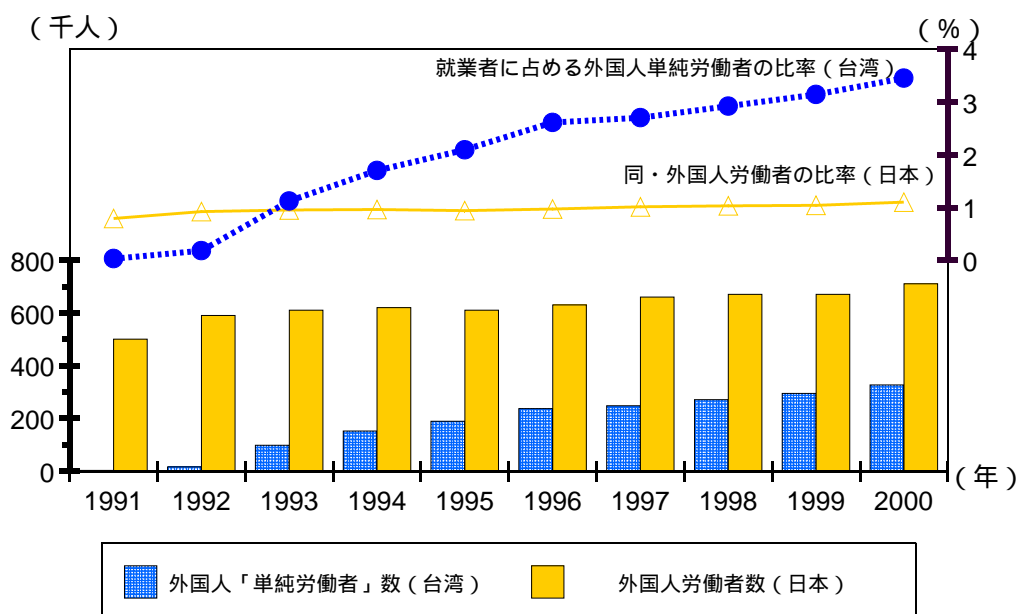
図1は、台湾における外国人「単純労働者」受け入れの規模と推移について、日本の外国人労働者数と比較しながら見たものである。

図1の通り、日本の外国人労働者が同・就業者に占める比率は90年代を通し約1%台で横這いに推移しているが、台湾の場合は92年の法整備から1年で日本の比率を上回り、外国人単純労働者数9.8万人、就業者に占める比率1.12%となった。この増加傾向は2000年まで続き、2000年の外国人単純労働者数32.7万人、就業者に占める比率3.45%となっている。本稿冒頭に触れている通り、その後は若干減少に転じているが、それでも外国人単純労働者数30万人の大台は下回っていない。

なお、許可制度の解説として後述するが、図1に示されている「外国人単純労働者」数は、台湾政府が送り出し国との二国間協定により受け入れを許可している5つの国々、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナムからの受け入れ者数の総計である。台湾では、これらは「外籍勞工」と称される。この「外籍勞工」には、日本および欧米先

進国等からの技術者・管理者等ホワイトカラー、大学教授、プロのアスリートなどは含まれていない。その意味で、「外籍劳工」は「外国人単純労働者」と理解してよい。

図1 台湾における外国人単純労働者数の推移（1991～2000年）



出所：台湾・行政院劳工委员会編『国際労働統計2002』p.23およびp.41表、日本・日本労働研究機構『データブック国際労働比較2003』p.139表および外国人雇用問題研究会(2002)p.70表をもとに作成。
 附注：台湾の就業者は軍人を含まず。日本の就業者は自衛隊を含む。また、日本の外国人労働者数は厚生労働省の試算によるもの。

(2) 送り出し国と受け入れ分野

台湾政府（行政院劳工委员会）は、これらの「外籍劳工」（外国人単純労働者）の個人属性および諸情報を一つのデータベースで一元管理している^{*11}。政府は、これらのデータベースを地方行政の担当者とも共有化しており、また、その属性別台湾内就労者数については、月次で公表している（図2の2003年の労働者数は、同年10月末現在のものである）。

単純労働者受け入れ数の国籍別推移

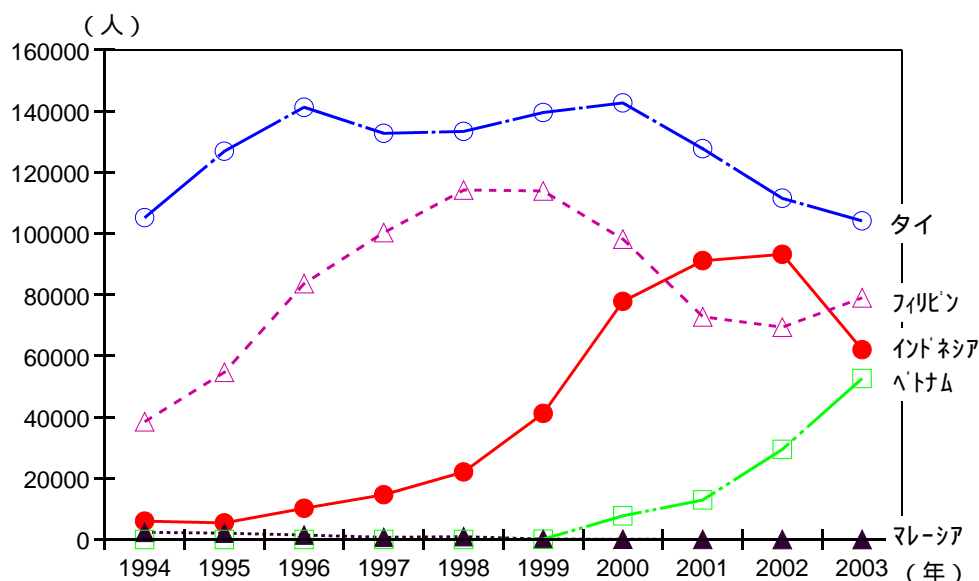
図2は、外国人単純労働者の国籍を5つの送り出し国別に累計し、1994年から10年間の推移を見たものである。

図2の通り、外国人単純労働者の導入当初においては、タイ人労働者が全体の約3分の2と多く、フィリピン労働者がそれに次いでおり、この2国の労働者が全体のほとんどを占

*11 行政院等からの聴き取り（2004年1月）による。

めていた。タイにおいては、上述の建設土木業者を介した供給ルートが形成されていたこと、またフィリピンについては、フィリピン政府（海外雇用庁）およびフィリピン国内の民間仲介会社の積極的な取り組みが背景にあったと見られる。しかしながら、タイ人労働者は1996年の約1.4万人をピークに受け入れ数は横這いで推移し、フィリピン人は96年の約1.1万人をピークに一転、減少傾向へと転じた。こうした傾向には、いずれも台湾製造業の技術革新および生産拠点の国際化に伴う構造転換を背景とした、リストラクチャリング活動による域内労働需要の低下（雇用空洞化）が大きく影響している^{*12}。他方、図の通り、タイ人およびフィリピン人が減少傾向に転換するなか、それらに交差するようにインドネシアおよびベトナムからの受け入れが増加した。しかしながら、インドネシアについては、フィリピンに取って代わって急増したが、2002年以降、送り出し国内の政情不安等から新規受け入れがストップされている。マレーシアについては、受け入れ開始時期がこの5国のなかで最も早かったものの、90年代前半にはマレーシアが外国人労働者の送り出し国から受け入れ国に転換したこともあって、その後の受け入れ数はほとんど伸びていない。

図2 国籍別・外国人単純労働者数の推移（台湾：1994～2003年）



出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003年11月）』pp.168-169.表をもとに作成。各年末時点での人数（ただし、2003年は10月末現在）

分野別・男女別受け入れ数と変化の背景

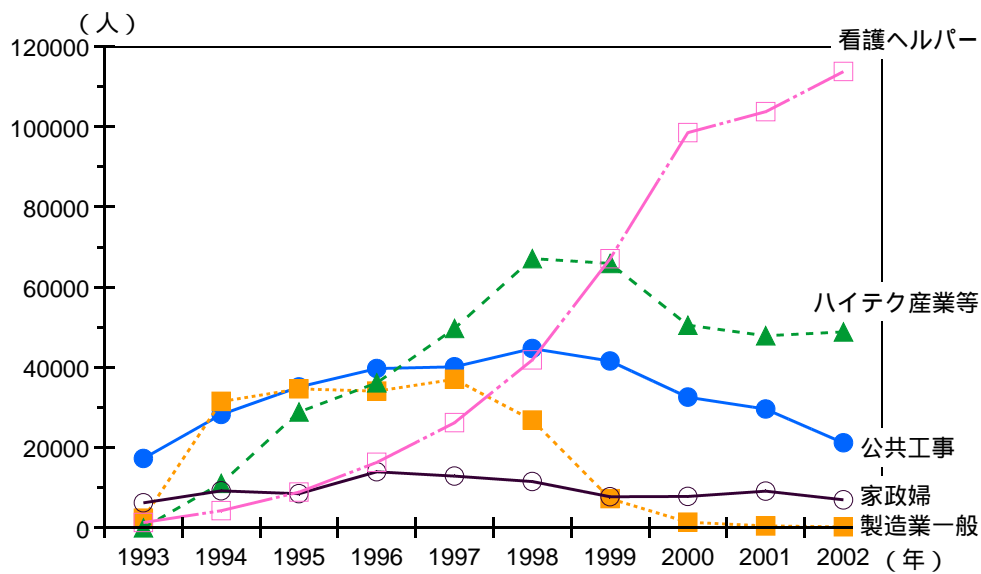
図2においては、タイおよびフィリピンの送り出し先行2国と、インドネシアおよびベ

*12 研究者グループからの聞き取り（2004年1月）による。

トナムの後発2国の、それぞれの受け入れ数推移の異なる動きが顕著になっている。

こうした変化については、労働者の受け入れ分野の変化によるところが大きい。図3は、外国人単純労働者の主な受け入れ分野となっている建設業、製造業、介護・福祉の3分野を代表する「受け入れ職種」を取り出し、その職種分野別外国人労働者数の推移を見たものである。なお、許可制度の解説として後に詳述するが、図3では「建設業」は大規模公共工事での受け入れ、同様に「製造業」は製造業一般およびハイテク等新規産業での受け入れ、「介護・福祉」はメイド（家政婦）および看護ヘルパーでの受け入れ外国人数についてまとめ、それぞれの推移を追っている。

図3 分野別・外国人単純労働者数の推移（台湾：1993～2002年）



出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003年11月）』
pp.162-165.表をもとに作成。各年末時点での人数。

図3の通り、台湾における外国人単純労働者受け入れ分野の構造的転換は、1997～99年頃からおこっていると見てよいだろう。この変化については、次の二つの見方が可能である。

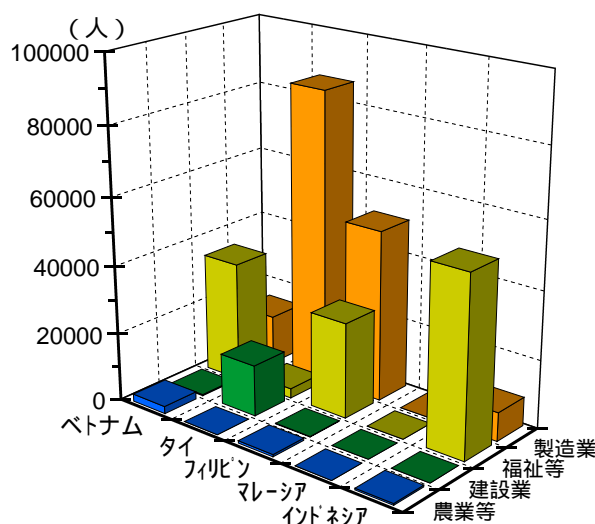
一つは、この時期を境にして台湾の産業空洞化、経済社会のサービス化が進展し、その結果として外国人の労働需要が変化した、とする見方である。図の通り、「製造業一般」の外国人数の推移は97年をピークに急減し、2000年以降ほぼゼロに近い水準まで落ち込んだ。「ハイテク産業等」においても同様で、98年をピークに減少に転じている。一方、その間、一貫して増加しているのは「看護ヘルパー」である。「家政婦（メイド）」はほぼ横這いで推移しているもののヘルパーの伸びは著しく、2000年には10万人の大台を突破して現在に至っている。冒頭にも触れた通り、台湾におけるこれら5国からの外国人単

純労働者総数は約 30 万人であるから、全体の約 3 分の 1 が看護婦や介護ヘルパー（メイド）となっているわけである。

しかしながら、もう一つの見方として、外国人単純労働者の受け入れを「制度論」として捉えておく必要がある。すなわち、制度としてそれを許可する機関の判断や需給制度（仲介システム）を担う機関・事業者の意向が、受け入れ実態に色濃く反映される傾向について考慮しておかなければならない。許可機関が許可の条件を厳しくしたり（上述の通り、外国人関連二法は 96 年と 97 年に改正されている）、仲介会社が「労働力という商品を、より付加価値の高い分野にシフト」させた場合、必然的に傾向の変化が結果として現れる。

他方、図 4 および 5 では、2003 年 10 月時点での外国人単純労働者について、国籍別、分野別、男女別にクロスを取って整理してみた。

図 4 国籍別及び分野別・外国人単純労働者数（台湾：2003 年 10 月）



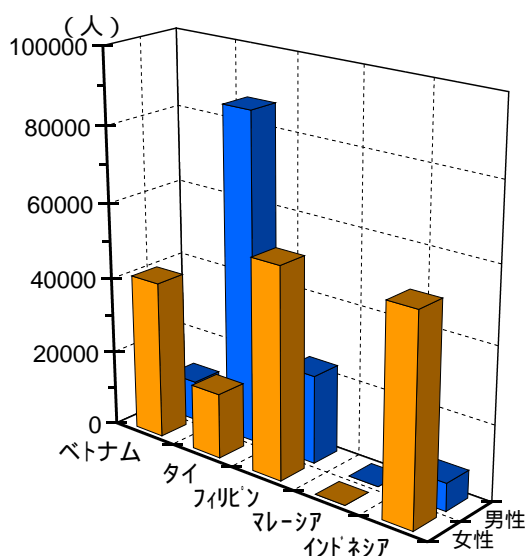
出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003 年 11 月）』p.166.表をもとに作成。

上述の通り、台湾の外国人単純労働者受け入れは建設分野への受け入れから始まっているが、図 4 のように、受け入れ 10 年を経た 2003 年 10 月現在においては、建設業での外国人雇用は 2 万人弱に止まっている（図 2 の「公共工事」の 2002 年末時点の受け入れ数、2 万人強からさらに減少している）。

そのほか国籍別と分野別のクロスからは、次の 3 点が指摘できる。第一に、製造業の分野ではタイ人労働者が大半を占め、フィリピンがそれに次いでいるが、他の 3 国からの労働者は少ないこと、第二に、ヘルパー等の福祉介護分野では、現時点でインドネシアが多くなっているものの（しかし上述の通り、2002 年以降、新規受け入れが止められている）、増加中のベトナムがそれに次いでおり、またフィリピンには当初からの受け入れ実績があ

ることから、この3国が拮抗する状態が予想されること、第三に、建設業の分野以上に農業等の分野ではほとんど受け入れが見られていないこと、である。

図5 国籍別及び男女別・外国人単純労働者数（台湾：2003年10月）



出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003年11月）』
pp.168-169.表をもとに作成。

こうした、外国人単純労働者数の国籍別・分野別整理から得られる知見は、図5のような国籍別と男女別のクロス結果を見ることによって、さらにそれを裏付けるものとなっている。例えば、タイ人労働者は製造業および建設業の分野に多い（図4）が、これを反映してタイ人は男性の比率が圧倒的に多い（図5）。フィリピン人労働者は、男女比で女性が男性の2倍以上になっている（図5）が、分野別では製造業が福祉介護分野の2倍近くに達している（図4）ことから、フィリピン人女性労働者の多くがIT産業等を中心とした製造業分野で就業している（図3）と見られる^{*13}。インドネシア人およびベトナム人労働者は、台湾への送り出し国としては後発の部類に入る（図2）が、ともに男女比では圧倒的に女性が多くなっており（図5）これを反映して2国とも福祉介護分野での受け入れが多くなっている（図4）。一方、マレーシア人労働者については、図2～5に一貫して見られる通り、台湾への労働者送り出し供給力・ルートはほぼ途絶えたと考えてよいだろう。

*13 「電気・電気メーカー等 IT 系製造業にフィリピン人労働者が多く雇用されている」とする雇用主の見方は、日系メーカー現地法人および IT 系現地企業（中小企業）での聴き取り（2004年1月）でも同様に多かった。その理由としては、「フィリピン人の英語力と学歴の高さ」とする意見が多かった（「企業メリット」として後述）。

(3) 規制・許可方式の概要と機能

既に指摘したとおり、以上のような台湾における外国人単純労働者の受け入れ実態は、同政府による受け入れ許可制度の結果として導き出されるものでもある。

その意味で「自然的国境が明確な、つまり島国的な」台湾における外国人労働者問題に対しては、「制度論（いかなる規制・許可方式をとっているのか）」としてアプローチすることが重要である。周辺国との経済格差により国際労働移動のプッシュ・プル要因が大きく働いても、受け入れ側の台湾が島国と同義であれば労働者にとっての流入障壁もそれなりに高いわけであって、その障壁の高さを調節する入境管理制度（つまり入国管理制度）のあり方によって、海外からの流入労働者の規模と属性はある程度コントロールされることになる。

制度論として台湾の規制・許可制度の概要と特徴を見ていくと、明らかに「島国の受け入れ先進国」の制度をモデルにしていることが解ってくる。具体的には、イギリス、日本およびシンガポールである。

規制・許可方式の「島国」類型

外国人労働者の受け入れに際して、当該受け入れ国のおかれている地理的条件が大きく影響することについては、これまで繰り返し確認してきたところである。さて、その「島国的」な台湾の受け入れ方式を検討するにあたり、ここではまず、同様の地理的条件を持つ（つまり島国である）日本、イギリス、シンガポールの規制・許可制度の特徴について整理しておくことにしたい^{*14}。

日本の在留資格制度と外国人研修・技能実習制度

まず最初に、日本の制度とその特徴である。日本の外国人受け入れ制度は、出入国管理および難民認定法（入国管理法）に基づく出入国管理方式を採っている。これは、言い換えれば「労働者の質に着目した調整」であり、すなわち「一定の基準を満たした者には、数的な制限（受入量）なく受け入れる方式」である^{*15}。具体的には、その「一定の基準」を定めるシステムが「在留資格制度」である。日本で就労する意図を持つ外国人に対して、日本政府は「教授」、「技術」、「興業」など、在留資格（ビザ）を用意し、それぞれに当てはまる実績、職業能力等の水準を定め、その水準をクリアした者に対してのみビザを発行し、そのビザの有無によって入国許可を決定する。上述の通り、日本政府が発行する就労可能なビザは、専門的・技術的な職業能力を持つ者に原則として限定されており、いわゆる単純労働者に当てはまるビザはない。

*14 この問題については、外国人雇用問題研究会（2002）が分かり易く取りまとめている。

*15 外国人雇用問題研究会（2002）p.35.

周知の通り、日本国内においては、東京オリンピックが開催された 1960 年代の高度成長期、「バブル経済」と称された 1980 年代後半から 90 年代前半の景気拡大期に、産業界等から外国人労働者導入の要望が強く出されてきた。これらの要望に対し政府は 1980 年代以降、バブル経済真っ直中の 89 年に入国管理法を改正して在留資格制度の再整備を行い、新たに在外日系人の資格を明確にすることで、その就労目的の入国・滞在を認めている（これによりブラジル等南米諸国からの出稼ぎ者が急増した）。また、それまで企業等が海外現地法人等の従業員を研修目的で受け入れてきた実態と実績を踏まえ、新たに外国人研修生制度を制度化した。これにより、海外拠点を持たない中小企業等でも、研修先と研修分野（職種）および期間を明確にしつつ、国内の自らの事業所内に研修生を受け入れることが可能になっている（この制度は、研修生の研修場所を受け入れ企業等の実際の職場にすることを主としていることから、「事実上の労働力受け入れである」とする議論が多い^{*16}）。さらに同制度は発展的に改定され、研修を終了した者が一定の技能検定試験をクリアすれば、研修終了以降、その企業に継続的に、今度は労働契約のもとで一定期間働くことができるようになった（技能実習制度）。なお、この研修・技能実習生制度は、製造業企業への受け入れに大きく偏っており^{*17}、結果として受け入れ範囲を限定する制度となっている。

イギリスの労働許可制度と労働市場テスト

次に、イギリスの制度とその特徴である。イギリスの制度は、「労働許可制度」をベースとした入国管理規制方式をとっている。「イギリスで就労する意図を持つ者であって労働許可証を有しない者」に対しては、イギリス政府は、原則として入国管理制度により、その入国を拒否する。労働許可証は雇用主と仕事を個別に限定して、原則として政府よりイギリスの雇用主へ発行される。この場合、雇用主は入国を希望する外国人労働者に対し、許可証を転送する義務を負う。つまり外国人労働者にとっての問題は、その者がイギリス入国前に労働許可証を確保できるか否か（最低限、イギリス内の雇用主とコンタクトが取れるか否か）である。もちろん入国管理制度のもと、原則として査証（ビザ）等の入国適格証明が別途必要となる。労働許可証は入国適格証明とは別個のもので、労働許可証を確保したからといって入国就労が確定するわけではない。

もちろん、労働許可証が発行されるためには、特定の仕事について「イギリス国内では、真に充足が不可能なこと」を証明しなくてはならない。これを証明する方法として、「労働市場テスト制度」がある。具体的には、雇用主がイギリス国内の労働市場で 4 週間求人広告を出し、それでも結果として求職者が現れず求人が充足できなかったことを、許可機

*16 佐野哲（2002）pp.92-93.

*17 JITCO（2003）pp.146-147.

関が確認する制度である。しかし、単に「一定の求人活動の結果として未充足であればよい」のではなく、その十分条件として、イギリス政府が定める「全国職業能力資格制度^{*18}」に照らして、その一定レベルに達していることを別途証明しなくてはならない（ただし、政府が民間経済団体と協議のうえで決定した「人手不足職種^{*19}」に関しては、労働市場テストが免除される）。なお、労働許可の期間は5年となっており、その都度労働市場テストを実施することによって、更新することができるようになっている。

以上のイギリスの制度についてまとめると、「雇用主による事前の労働市場テストを必要条件に、当該外国人労働者が職業能力資格検定をクリアすることを十分条件として労働許可証を発給し、その許可証をもって入国就労を許可する入国管理制度」となる^{*20}。

シンガポールの二国間協定と外国人雇用率・雇用税制度

そして、シンガポールの制度とその特徴である。シンガポールは人口約400万人（2000年）の小国で、慢性的な労働力不足問題を抱えていることもあり、その意味で同国の外国人労働者受け入れ制度はかなりの積極的なものとなっている。受け入れ制度の基本は、職業能力検定制度によって外国人労働者をカテゴリー化し、そのカテゴリー別に受け入れ許可制度を別途設ける方式をとっている。

具体的には、労働者を職業能力の程度で3つのカテゴリーに分け（高・中・低）、上位2つのカテゴリーでは職種、産業を問わず、さらには数量規制も設けずフリーに受け入れている（最上位のカテゴリーでは家族の呼び寄せも可能である）。一方、最下位のカテゴリーについては、受け入れを許可する産業、職種を限定するとともに雇用率の設定により受入数量の管理を行いつつ受け入れる。この場合、同時に送り出し国を、二国間協定により限定する。送り出し国としては、隣接するマレーシアをはじめ、韓国、台湾、香港、マカオ、インド、バングラディシュ、パキスタン、スリランカ、中国、フィリピン、タイ、ミャンマーと多数におよんでいる。また、外国人労働者の雇用に伴う税制があり、納税分は外国人労働者に係る行政コストを担保するとともに、その税額設定についても単純労働者雇用の税率を高くするなど、受け入れ分野と外国人労働者の職業能力レベルのコントロールが可能な制度になっている。

*18 主要職種の職業能力レベルについて政府が基準を定める、一種の技能資格検定である。外国人労働者の職業能力もこのレベルを使って評価される。実際に外国人労働者は、大卒以上の学歴もしくは「全国職業能力資格制度」のレベル3以上の資格に加え、その職種で3年以上の実務経験を有しなければ、労働市場テストには合格しない。

*19 IT技術者、医師、看護婦、教師など。

*20 イギリスには、この制度の他に「季節労働者の受け入れ制度」や、高度な人材について「その労働者属性をポイント化して入国を許可するポイント制度（若年齢で高度な職業能力を持つ労働者ほどポイントが高くなる）」がある。前者の季節労働者については、18～25歳の学生であることが条件で、かつ受け入れ枠（人数制限）がある。

「島国」類型国における外国人受け入れ制度の特徴

表1は、これまでに概観した代表的な「島国受け入れ国」日本、イギリス、シンガポールの外国人労働者受け入れ制度について、上述した制度的特徴をそれぞれ再整理したものである。

表1 日本、イギリス、シンガポールにおける外国人労働者受け入れ制度

国\制度	重視する規制方式	組み合わせる許可制度	補完的に運用する制度	労働者受入以外の関連制度
日本	出入国管理方式	在留資格制度	外国人技能実習制度(技能検定制度を援用)	外国人研修生の企業受入れ 在外日系人の受入れ(就労制限なし)
イギリス	出入国管理方式	労働許可制度 労働市場テスト制度 職業能力資格検定制度	受入範囲調整 季節労働者受入制度 属性ポイント化制度	外国人労働者の家族呼び寄せ許可(就労制限なし) 英国系外国人の受入れ
シンガポール	出入国管理方式	職業能力資格検定制度 二国間協定(国籍限定) 受入範囲調整・雇用率設定	外国人雇用税制度	高度な職能を持つ外国人労働者の家族呼び寄せ許可(就労制限なし)

出所：外国人雇用問題研究会(2002)pp.35-51 表をもとに作成。

表1の通り、三カ国ともは出入国管理制度を基本としているが、同制度のもとでいかなる者に労働許可を与えるか、その許可方式のパターンが若干異なっている。

日本の場合は、在留資格に照らして就労可能なビザを持つ者を受け入れ、原則としてその資格を満たさない者(例えば単純労働者)の入国を認めていない。しかしながら、これでは産業界等からの労働需要ニーズに対応できないので、在外日系人を想定した新たな資格を整備したり(1989年の出入国管理法改正)、外国人研修生の受け入れを制度化して企業での研修を認め、実質的な面で「研修生を不足する労働力の代替」として位置づけさせたりするなど、あくまでも「労働者受け入れ以外の関連制度(表1)」の拡充を図った。その後、研修生制度の延長線上に、研修生が研修先の企業から移動しないこと、および一定の技能検定に合格したことを前提に、当該研修生の労働者への移行を認める制度(技能実習制度)を新設した。このように日本の制度の特徴は、基本的な規制方式を変えることなく、それを補完する制度等を新たに新設することによって対応してきたところにある。

これに対しイギリスは、表1の通り、外国人の受け入れを意識した制度作りをしてきているところに特徴がある。具体的には、労働許可制度をベースに、これを労働市場テストと職業能力資格検定制度でカバーしつつ受け入れる制度になっている。上述の通り労働市場テストは、特定分野の労働需要について、国内での自国民による充足可能性を一定期間での求人活動実績のチェックで判断しようとするものであるが、その有効性は必ずしも高くはない(たまたまそのとき充足できなかっただけかもしれない)。イギリスの場合は、その問題点を全国的かつ全分野にわたる広範な職業能力資格制度(イギリスでは「NVQ」

と略称される)で担保している。たまたま偶然が重なり労働市場テストでチェックできなかったケースでも、その労働者の技能レベルを資格制度でダブルチェックすることで、安易な流入をとどめるシステムとなっている。もちろん、この制度的組み合わせパターンにおいては、国内労働市場における資格制度の全国的な普及徹底が前提となる(例えば、企業等の求人広告には、いかなる職業でも、一定の公的資格要件が課されるイメージ。日本の労働市場では、公的資格よりも学歴要件がチェックされがちである)。イギリスでは、この他にも、労働許可制度を補完するものとして、受け入れ範囲調整制度(宗教関係、家内労働など特定の職種で労働許可がなくとも入国を許可する制度)、季節労働者受け入れ制度(海外の学生が英国文化に親しむことを主目的に、これらに期間限定で入国を認め、同時に国内農業分野の季節労働力の不足をカバーする制度)、ポイント制(労働者を学歴、職歴、母国での所得レベル、仕事の実績などをポイント化し、一定の水準をクリアした者の入国就労を認める制度)などがある。

一方、シンガポールは、受け入れを積極的に進めようとする戦略から、制度の思想がイギリスのものとは若干異なっている。基本となっているのは、職業能力のポイント制で、そのレベルの低い層についてのみ、二国間協定を組み合わせつつ積極的受け入れを図る方式である。一般的に二国間協定方式は、ドイツやフランスなど「自然的国境が不明確な大陸型の国々」が主に採用している制度である。この点でシンガポールは島国であるが、同国の人口規模が小さく労働力不足が慢性化していること、同国が貿易の要衝であることから従来より国際労働移動の流動性が高かったこと、周囲に労働力供給圧力の高い国々に囲まれていることなどから、これを積極的に取り入れているところに特徴がある。通常、二国間協定は送り出し国との間で人数や受け入れ期間を詳細に設定するものだが、シンガポール政府はこれを採用せず、協定自体は緩やかなものとし、実質的な数量コントロールは雇用率や雇用税の設定により行うこととした。シンガポールの地理的な位置づけ上、送り出し国は数多くならざるを得ないし、それらアジア各国の経済発展のレベルは様々であるので、それぞれの送り出し国と個別に協定を結ぶことの非効率性を勘案したものと思われる。しかしながら、基本的に雇用率と雇用税の組み合わせ方式は、「雇用率による企業受け入れ枠を確保し、あとは税金さえ払えばよい」のであるから、受け入れ数量のコントロールが最終的に効かなくなる恐れがあるばかりか、受け入れ枠の流用や税金負担の転嫁など「アジア的なブラックマーケット」が関連分野の地下経済に生み出される可能性も高くなる。

いずれにせよ、表1において「島国」類型三カ国の特徴整理を行って明らかなことは、日本にくらべて他の二国が、許可制度の組み合わせ、およびその補完的運用制度の整備の面で、より多彩になっているという事実であろう。わが国において、産業界等から頻繁に出されている外国人労働者受け入れ制度拡充への意見は、以上のような日本の制度的対応の遅れが背景になっているとも言える。「企業からの外国人労働者受け入れニーズ=低賃

金労働者の確保ニーズ」とひとくくりに把握することはできない。

台湾における外国人受け入れ範囲調整システム

さて、台湾の外国人労働者の制度的受け入れは 1990 年代に入ってからのものであり、明らかに受け入れ国としては後発の部類に入る。もちろん、台湾政府は先進諸国の制度を参考にして制度化の事前検討を行ってきているが、その際、モデルとして最も注目したものがシンガポールの制度だとされている^{*21}。台湾政府は、これらの制度について自らの受け入れ状況を勘案しつつ、それぞれアレンジしながら導入し、その組み合わせによって「台湾独自の制度モデル」を構築した。台湾の受け入れ制度の基本は、シンガポールの「職業能力が最下位にカテゴリーされる労働者層の受け入れ制度」、つまり「二国間協定と受け入れ範囲調整・雇用率設定を組み合わせた」制度である。

まず、送り出し国限定のための二国間協定である。これまで既に整理してきた通り、台湾政府が現在協定を交わした国は、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム、の 5 国である^{*22}。上述の通り、欧米先進国（例えばドイツ）が採用する二国間協定は、受け入れ分野、期間、人数、社会保険の扱いなど詳細を取り決めてのち受け入れるかたちをとるが、台湾による二国間協定の場合は、業種および受け入れの数量目標が基本的事項に盛り込まれるものの、その協定内容は必ずしも厳格ではなく、ややフレキシブルに運用される。実際には送り出し国側政府に、受け入れ側となる台湾企業や台湾の紹介業者による現地（送り出し国内での）求人活動およびトラブル防止の措置等について承認と協力を求めるものとなっており、また二国間いずれかに問題が生じた場合には協定停止も可能である^{*23}。

次に、台湾内における受け入れ範囲の調整である。この制度は、表 1 の通りイギリスおよびシンガポールで行われているが、うちイギリスでは政府と民間経済団体等との協議を経て決定される。台湾の制度においても同様で、1991 年の制度的受け入れ開始以来、2003 年現在では表 2 の通り計 17 分野での受け入れが許可されている。

台湾の外国人雇用許可（受け入れ範囲調整）制度とその運用

台湾の制度は、この受け入れ範囲調整制度により、政府業所管官庁の管理のもと、外国人労働者の受け入れ分野および受け入れ数がコントロールされている。雇用許可について

*21 全国工業団体および研究者グループからの聴き取り（2004 年 1 月）による。

*22 シンガポールが受け入れている諸国（インド、バングラディシュ、パキスタン、スリランカ、ミャンマー）と二国間協定を持たなかった具体的理由については公開されていない。この点、中国、香港、マカオは政治的理由により選定されなかったと見られる。なお、協定により、2003 年 9 月以降のインドネシアからの受け入れについては、同国内での政情不安（暴動発生問題等）を理由に停止されている。

*23 研究者グループからの聴き取り（2004 年 1 月）による。

は、分野ごとの業所管官庁が決定する。開放分野（許可分野）については、表 2 の表側（ひょうそく）に列挙されている通り圧倒的に製造業分野が多くなっているが、その分野の主な所管官庁は行政院經濟部工業局となる。また、表 2 の通り 1997 年以降はヘルパーや家政婦など介護福祉分野の受け入れが増えており、この分野では行政院衛生署と地方自治体担当部局が所管する。なお、許可は各分野の上記所管官庁および労働関係を所管する行政院勞工委員会による二重チェックののち、企業等に発給される「雇用許可証」によって確定される。

この制度の運用については、1991 年以来、一部において、各分野の許可基準のあり方に若干の変化が見られる。經濟部工業局所管の外国人雇用許可においては当初、各企業の申請に基づき、それぞれの分野での人手不足状況を勘案しつつ決定していたが、95 年、新たに「重大投資製造業」（表 2 ）分野を設定、新規受け入れ開始するにあたって、各受け入れ申請企業の新規投資額の多寡に応じて許可を出す方式に改めている。2000 年以降の許可基準では、ハイテク産業においては年間 5 億元以上（2003 年の為替レートで、約 16 億円）の総投資額（そのうちプラント投資額が 3 億元以上であること）、非ハイテク産業においては同 2 億元以上の総投資額（同じくプラント投資額が 1 億元以上）であることが許可用件となっている。また、衛生署所管の介護福祉分野では、所得レベルやヘルパー等を必要とする各家庭のニーズ状況をポイント化し、その得点に応じて許可を出すシステムとなっている。所得レベルの基準としては、2003 年現在、年間 5 億ドル以上のキャピタルゲインを持つ投資家や年間 10 億ドル以上の売上高を上げる企業等の代表取締役、さらに年収 200 万ドル以上のビジネスパーソンに外国人メイド等の雇用許可が出される。他方、要介護レベルの基準としては、在宅高齢者等の年齢や医師が要介護レベルを確認し、その条件を満たした家庭に雇用許可が出されるシステムとなっている。

表 2 は、二国間協定に基づき受け入れた外国人単純労働者について、各所管官庁の雇用許可分野（「開放項目」計 17 分野）別に、各年末時点での労働者数を時系列で追ったものである。表では各許可（開放）分野における外国人単純労働者数の推移について、各年の多寡を網掛け強調により受け入れ状況の変化を図示している。表内各セルの白抜きの部分は外国人労働者が多くなっていることを示し、網掛けの部分は網掛けの濃度が高いほど外国人が少なくなっていることを示す。表は、台湾政府の受け入れ範囲許可管理に係る意図を、明確に反映されたものとなっている。

表の通り、受け入れ開始および制度化以来、一貫して安定的な受け入れ許可実績を示しているのは、政府重大公共プロジェクトに係る建設業の分野である（表 2 ）。1991 年、タイなどからの約 3000 人の労働者受け入れに始まり、その後も 3 ～ 4 万人の規模を保ち続けている。外国人ヘルパーおよび家政婦（表 2 および ）の介護福祉分野は、90 年代初期こそ小規模に止まっていたものの 95 ～ 96 年頃から急増している。その後、ヘルパーはさらに増加し、2001 年には 10 万人の大台を突破した。他方、家政婦は伸び悩み、96

年に約 1.4 万人でピークを迎え、以降は約 7,000 人規模に落ち着いている。これらは、労働市場のニーズの意向を反映したものといえるだろう。許可基準は介護福祉分野の受け入れ家庭のポイント設定などによって変化するが、建設業および介護福祉分野については 92 年の制度化以降、許可基準のあり方に大きな変更が見られていないからである。

表 2 台湾における外国人単純労働者の開放項目別受け入れ数 (滞在者数・単位：人)

開放項目\年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
政府重大公共工事	2999	6463	17287	28241	35117	39696	40138	44702	41588	32572	29619	21191
6 製造業等 15 職種	-----	7886	7506	5887	6443	5043	5875	5138	2259	518	208	101
外国人看護ヘルパー	-----	306	1320	4257	8902	16308	26233	41844	67063	98508	103780	113755
家政婦・メイド	-----	363	6205	9201	8505	13947	12879	11524	7730	7823	9154	6956
外国人船員	-----	70	426	1044	1454	1384	1144	1109	993	1185	1249	2935
68 種製造業等許可	-----	836	23837	21348	18157	18773	17636	16093	12785	6469	2292	738
73 種製造業等許可	-----	-----	28198	25954	20423	25452	16107	6032	892	352	207	182
窯業等 6 製造業許可	-----	-----	10409	21034	16597	23633	19534	11860	1438	360	192	157
新規工場投資許可	-----	-----	2377	31497	34634	34060	37018	26871	7251	1393	459	237
科学技術特区許可	-----	-----	-----	1090	4813	4165	4607	3816	467	371	212	98
3 K 製造業等許可	-----	-----	-----	2360	20537	19513	3428	1045	146	86	51	54
重大投資製造業	-----	-----	-----	-----	11089	28891	36160	49718	67128	65916	50520	47900
重大投資建設業	-----	-----	-----	76	1095	1355	1405	2164	2929	3241	2502	961
7 製造業等許可	-----	-----	-----	-----	1275	4335	3304	1395	142	41	17	15
製造業等期間再調整	-----	-----	-----	-----	-----	-----	22928	47309	81915	101972	93405	92121
伝統的製造業許可	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	241	5587	10361	15706
ハイテク製造業許可	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	121	377	577

出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003 年 11 月）』pp.162-165.表をもとに作成。各年年末時点の滞在者数に関するデータ。

注：網掛けの濃度設定は、網掛けが濃いほど受け入れ数が少ないことを示す。具体的には次の通り。
濃い部分：不許可、やや濃い部分：1,000 人未満、薄い部分：1,000 人以上 1 万人未満。

これに対し、幅広く受け入れが進んでいた製造業分野については、上述のような許可基準の変更に伴い、受け入れ数の推移も大きく変化した。1993 年から大量に受け入れが進んだ製造業とりわけ中小工業が集中する分野等（主に表 2 ～ ）は、98 年頃まで各分野 2 ～ 4 万人規模を維持していたが、いずれも 98 年以降、減少の一途とたどっている。製造業においてはこれらの分野項目に代わって、95 年、投資額に応じて雇用許可が出される「重大投資製造業」が新たに設定され、この分野で 5 ～ 6 万人規模で受け入れられるようになっている。こうした受け入れ構造の変化に際して政府は、97 年より新たに「製造業等期間再調整」項目（表 2 ～ ）を設定し、減少した製造業分野（表 2 ～ および ）を新開放項目に振り替えることによって激変緩和措置とした。構造転換に伴う緩和措置がとられているとはいえ、所管官庁（行政院經濟部）は「新規の受け入れ許可は投資額が大きい成長分野に限る」という意図を明確に持っており^{*24}、労働者の技能レベルによる

*24 行政院經濟部での聴き取り（2004 年 1 月）による。

選別よりも受け入れ企業の成長性を重視しているところに特徴がある。

外国人労働者の滞在期間と受け入れ比率上限

ところで、台湾の受け入れ制度はあくまでも「一時的労働者の受け入れ」であり、移民とは異なる「一時的な外国人雇用」であるから、もちろんのこと上記のプロセスで雇用許可が出された企業等には、同時に外国人労働者の雇用期間と雇用主ごとに雇用率が定められる。雇用期間は一律で規制されるが、雇用許可の最終認定とその雇用率設定については、雇用労働分野の主管官庁である行政院勞工委員会が所管する。つまり、製造業企業の受け入れ申請は行政院經濟部工業局に対して行われ、同局がそれぞれの投資額に応じて雇用許可を出す。その後、所管が行政院勞工委員会に移され、同委員会がそれぞれの地域の労働市場を勘案しながら再審査し、最終的な受け入れ人数枠（雇用率）を決定する。したがって、各分野の所管官庁から出された雇用許可（例えば製造業の場合行政院經濟部）が、最終的な許可段階である行政院勞工委員会で却下されたり、受け入れ枠が絞られたりするケースがある^{*25}。なお、「雇用許可証」は、この勞工委員会の審査を終えた段階で雇用主に発給される。

滞在・就労期間は原則2年であるがさらに1年の延長が認められている（表2）ことから、各企業等は実質的に3年契約により雇用することができる。なお、就労期間については、経済界等より延長の議論が相次ぎ、2001年の制度改正により、3年契約の1回更新が認められるようになった（これにより事実上、6年間の継続雇用が可能になった）^{*26}。また、外国人労働者の雇用率（雇用量の上限規定）について、製造業事業所においては同一雇用主に雇用される台湾人労働者の概ね20%が上限となっている。介護福祉分野の労働者を雇用する各家庭においては、それぞれのポイントに応じて労働者の雇用数上限人数が決められるシステムとなっている。

企業等の募集・採用活動を管理するシステム

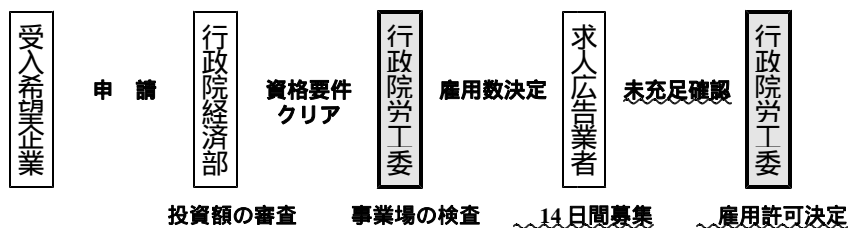
以上の、外国人単純労働者の雇用許可から採用までの一連の手続きのプロセスについて、簡略に図式化したのが図7（外国人雇用申請から許可まで）および図8（外国人求人から雇用まで）である。

*25 労使紛争等によりトラブルを起こした日系メーカー現地法人が外国人労働者の受け入れを申請したところ（投資額基準は問題なくクリアしており、經濟部工業局の許可は下りていた）勞工委員会の審査段階で却下されたケースがある。

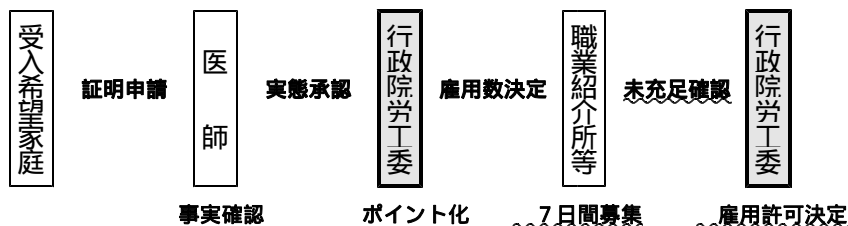
*26 ただし3年目以降の更新の際には、外国人労働者を一時的に母国に帰国させることが義務づけられており、更新時に労働者本人の継続出稼が就労意思を再確認するチェックシステムが設けられている。

図7 外国人単純労働者雇用に係る許可取得までのプロセス

(1) 生産ライン技能工受け入れのプロセス - 製造業分野

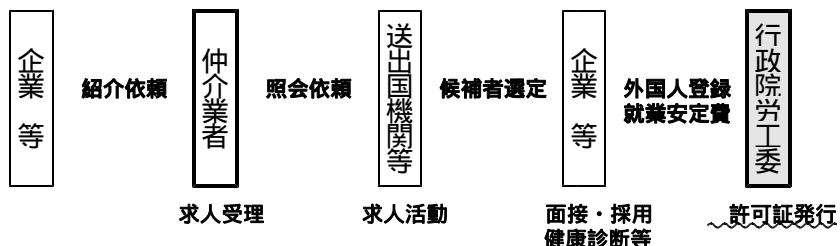


(2) ヘルパー受け入れのプロセス - 介護福祉分野



注：筆者作成による。

図8 許可取得から雇用までのプロセス



注：筆者作成による。

図7および8の通り、分野ごとの所管官庁（およびその依頼を受けた者。医師等）が企業等より受け入れ申請を受け、一定の審査を経て開放項目（許可分野）の要件に合致したことを証明した以降については（図7(1)および(2)のそれぞれ以降のプロセス）、許可に関する所管業務のほとんどが行政院労働委員会に移管される。同委員会は、表2にあるような17分野の開放項目の許可要件をクリアした企業等からの申請に対し、別途独自に事実確認やヒアリング調査を行い、各雇用主の適格性について審査する。ヒアリング等においては、雇用主に台湾人労働者の雇用保護対策や外国人雇用満了後の帰国担保のあり方等についてチェックする。この際、重要になる制度的手続きが、図7(1)および(2)において実施が義務づけられている「労働市場テスト」である。

労働市場テストから雇用税徴収までのプロセス

図7の通り、台湾における労働市場テスト制度は、例えば製造業においては、求人広告で3日間の広告掲示と以降14日間の応募者受付を義務づけ、その結果として台湾人求職者の応募がなかったか、あるいはマッチング（採用）に至る者がいなかった場合においてのみ（台湾人労働者の未充足確認）、その事実認定が最終的な雇用許可証発給の前提となるシステムになっている。行政院勞工委員会はこの労働市場テスト制度を管理しており、募集期間等チェックの基準を定めるとともに、その結果を雇用許可の十分条件と位置づけている。これにより、台湾域内の労働市場をその都度チェックするとともに、域内労働市場で台湾人労働者の労働力供給がある場合には外国人の雇用許可を制限することが可能になる。

さて、外国人雇用を希望する企業等は、労働市場テストをクリアした段階で初めて、外国人の募集、採用活動に入ることができる。製造業および建設業など一度にまとまった人数の労働需要がある企業等のほとんどが、台湾の職業紹介事業者（仲介会社）の仲介サービスを活用している（図8）。上述の通り、二国間協定により受け入れる外国人労働者のほとんどが非中国語圏からの労働者であることもあって、言語および文化的ギャップの存在から、それらの調整に長けた仲介サービスの活用が広く一般化しているわけである。

雇用主側となる企業等は、これら仲介会社に外国人労働者の仲介を依頼し、依頼を受けた仲介会社は送り出し国の政府機関や同業者等との連携により、送り出し国内の労働市場で求人活動を行う（図8）。こうした送り出し国での間接的な求人活動によって、採用候補者の母集団を取りまとめ、最終的には雇用主もしくはその委任を受けた紹介業者のコンサルタントが面接を行い、候補者を選定する。候補者（外国人求職者）と雇用主側の条件がマッチングした場合、両者の間で有期の労働契約の意思を確認した後は、雇用主に当該採用者の健康診断、伝染病などの疾病検査が義務づけられており、それらの証明書類とともに雇用許可証の申請が出されるプロセスとなる（図8）。勞工委員会は、雇用許可証の発行とともに、申請書類に記載されている外国人労働者の雇用主の属性、入国および雇用期間、本人属性等全てのデータをデータベース化し、地方担当部局を含め外国人労働者に係る行政担当者が閲覧できるようなシステムを構築している。

また、台湾の制度では、シンガポールと同様、外国人雇用税制度が設けられている。これは台湾では「就業安定費」と称されており、外国人労働者を雇用する企業にその支払いが義務づけられている。就業安定費の金額設定は、大まかな業種ごとに決められており、伝統産業（製造業を中心とした非ハイテク産業）が外国人労働者一人当たり月額2,000元（1円＝3.2台湾元の為替レートで約6,400円）、非伝統産業（ハイテク産業を中心とした新規成長産業）が同じく2,400元となっている。これらの納付金は目的税として運用されており、外国人労働者の増加に伴って派生する行政コストや、台湾人の失業者等に対する職業訓練費などに充当されている。

(4) 民間仲介ビジネスによる国際労働需給システム

台湾企業等の外国人単純労働者受け入れ許可認定については、開放分野と受け入れ数量の大枠を管理する各分野の主管官庁、およびその後の最終的な雇用許可と労働市場への影響を管理する労工委員会の役割が大きい。しかしながら実際の需給調整においては、民間の職業紹介事業者による「国外にわたる職業紹介事業」の機能がさらに大きな役割を果たしている。台湾の受け入れ初期においても、建設業者等の主導による民間需給調整ルートの存在が大きかったし、政府の方針としても、二国間協定で基本事項を取り決めたあとではできる限り民間活力を活かしながら全体システムを構築する方向が目指されている。

台湾の職業紹介等労働市場サービスについては、行政院労工委員会が事業許可制をとっており、2003年現在、約700社の民間営利団体が許可を取得している。しかしながら許可申請を毎年定期的に受け付けている訳ではなく、最近では1997年に筆記試験等による許可認定があったのみで、その後は事業許可は出されていない。こうしたことから業界の実態としては、許可事業者の約半分は営業実態がなく「開店休業状態の許可事業者」と見られており^{*27}、現時点では台湾内で300社程度が仲介業として機能していると言われている^{*28}。また、台湾政府は優秀許可事業者の表彰制度を設けており、これによって主要な仲介会社をリスト化しつつ、各社の労働力需給ビジネスの実態を把握することで、外国人労働者の帰国担保と今後の制度改正のためのフィードバック情報を確保している。

図9は、受け入れ側となる台湾と送り出し国間の労働力需給システムの実態を図示したものである。台湾の仲介会社を中心とした国際需給システムは、基本的に日本の日系人需給システムや同じく日本の外国人研修生受け入れシステムと、ほぼ類似した構造をもっている。いずれも、受け入れ側の仲介会社を中心とした多重構造となっている。

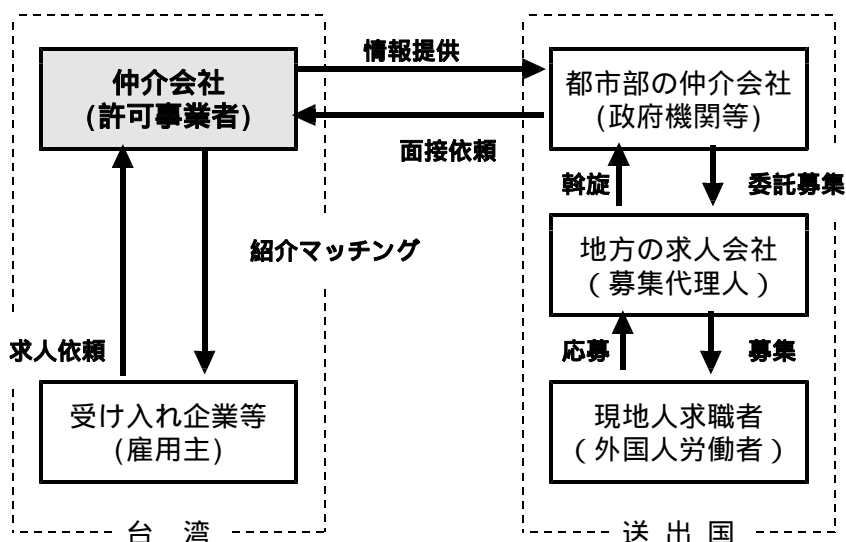
図9の通り、需給システムは、先の図7のプロセスで所管官庁等および行政委員労工委員会より雇用枠を確保した企業が、仲介会社がに求人依頼することから始まる(図9)。仲介会社は、雇用許可の内容を確認したのち求人を受理し(図8)、送り出し国の求人会社に求人情報を取りまとめて提供する(図9)。大手仲介会社の場合、複数の送り出し国においてそれぞれ複数社の仲介機関と契約している。送り出し国側の仲介機関は様々で、フィリピンやタイなど受け入れ実績がある国では民営会社が多く、ベトナムなど後発の送り出し国では国営会社となっている。これらの仲介機関はそれぞれの大都市に本社(本部)を構え、全国に配置した支店や下請代理店等をネットワーク化して希望者を募集する(同 および)。この段階である程度の希望者母集団がまとまると(図 および)

*27 全国工業団地で聴き取り(2004年1月)によれば、ある工業団体が、許可が出されている紹介事業者50社程度を対象にヒアリング調査を実施しようとしたところ、「事業者の約半数が営業実態のないものだった」という。

*28 最大手仲介業者での聴き取り(2004年1月)による。

台湾側の仲介会社面接担当もしくは受け入れ求人企業人事担当が送り出し国に直接出向き、直接面接を行う（図 7）。多くの場合、仲介会社面接担当のみで面接を行うことになるが、ここでは応募者とのやりとりをビデオ撮りするなどして記録し、求人企業担当者とのマッチングを図るケースが多い（特に、ヘルパーや家政婦の斡旋時など）。その結果、求人企業側と求職側外国人との間で条件等の確認および採用（就職）の意思確認を行ったのち、労働契約への移行手続きに入ることになる。この段階で仲介会社は、上述の通り「外国人招聘許可および管理法」の定めに従って当該外国人の身体検査等を実施したのち、先に求人企業が取得した雇用枠を証明する許可証と合わせて行政院劳工委員会に雇用許可を申請し、最終的に許可証が発行された段階で（図 8）、求人（台湾企業）および求職者（外国人労働者）間の雇用関係の成立を斡旋する。

図 9 仲介会社による外国人労働者の国際需給調整システム（台湾）



注：筆者作成による。

仲介ビジネスにおける付帯サービスのパッケージ化

仲介会社のサービスは、雇用関係成立（労働契約・雇用許可証発行）以降のプロセスにおいても不可欠なものとなっている。

仲介会社は、外国人労働者の台湾入境が確定する前後において、送り出し国での言語・文化教育を行っている。渡航に際しても関連代理店による渡航手続き、エアチケットの手配を行い、入境後も居留証の発行手続き（外国人登録）、受け入れ側での文化教育・就業指導等を行う。

最近の大手仲介会社においては、外国人労働者の住居手配・生活管理と採用後の就業生

活指導を合わせて行い、労働者の定着率とモラル向上を企図するサービスが一般化している。台湾の制度では、外国人労働者が就業先企業を変更することはできず、労働契約を破棄する場合、当該外国人は母国に帰国しなければならない。こうしたミスマッチは、求人企業および仲介会社にとって教育訓練等の初期投資分が無駄になってしまうばかりか、図9のような多重構造による労働需給調整を再度行わなければならないため採用までには相当のタイムラグがあり、最終的には相当なコスト高となってしまう。これを回避するため、仲介会社は、a.許可手続き代行、b.国際的な斡旋、c.渡航代理、d.言語教育、e.宿舎提供、f.生活管理、g.就業指導、さらには各受け入れ企業等の業種・職種に合わせた h.職業訓練の各サービスをパッケージ化することで、外国人労働者の安定的就労を維持し、受け入れ企業に対する付加価値サービスを高めようとしている。

大手の仲介会社では、これら一連のサービスを介して得られた個別情報がデータベース化されており、台湾政府はこれらデータベースの一部をフィードバックさせることで、制度全体のシステムチェックを行う。すなわち、台湾の国際労働力需給システムは、政府と民間事業者の共同作業によって需給調整全体の管理が行われていると言える。このような官民の連携システムは、日本の外国人研修・技能実習制度（団体監理型受け入れ制度）と基本的に同じ思想、同じ制度設計に基づくもので^{*29}、この観点で考えれば、台湾と日本の受け入れ制度は非常に似たシステムと理解することも可能である（日本の制度においても、技能実習生移行に係る受け入れ分野指定は政府が設定しており^{*30}、以降の監理も政府機関すなわち JITCO のチェックのもと受け入れ側業界団体等が、外国人研修生の確保、呼び寄せ、宿舎および生活支援から訓練、就業指導、帰国担保まで一貫して行っている）。

国際的な仲介ビジネスの収益構造

しかしながら、以上のような台湾の仲介会社によるビジネスは、日本の事業と、そのビジネスモデルとして見て根本的に異なっている部分がある。日本の職業紹介事業制度においては、一連のマッチングおよび就業指導・定着サービスのコストは、受け入れ企業側が「成功報酬制度等による紹介料の支払い」により負担することになっている。同様に、日本の外国人研修・技能実習制度においても、政府（法務省）は、受け入れ側となる企業および同企業が加盟する団体等が管理費等マッチングコストを研修生等から直接徴収（研修手当等からのピンハネ）しないよう指導している^{*31}。しかしながら台湾においては、一連のマッチングに係るコストは、外国人労働者本人から徴収するシステムとなっている。つまり、紹介料は外国人本人が支払うのであって、「受益者は受け入れ企業ではなく、あく

*29 JITCO（2003）および佐野哲（2002）pp.114-117.

*30 JITCO（2003）pp.146-147.

*31 研修生失踪事件の背景あった、いわゆる「管理費問題」。佐野哲（2002）pp.117-122.

までも外国人労働者」とする考え方である。

台湾において、外国人労働者の国際的な需給調整に係るマッチングコストは、政府（行政院劳工委員会）がこれを規定している。同「服務費」規定によると、初年度が労働者一人当たり月 1,800 元（1 円 = 3.2 台湾元の為替レートで約 5,800 円）、2 年度目が同 1,700 元、3 年度目が同 1,500 元となっている。すなわち基本的に仲介会社は、これら外国人労働者からの服務費（サービス料）の毎月個別徴収の累計額が総売上高のベースとなる。もちろん、この他にも、外国人労働者本人が負担しなければならないコストがある。列举すると、a.旅費（往復の航空運賃。送り出し国によるが、概ね 4,500 元～1 万元。日本円で 1 万 4,000 円～3 万 2,000 円）b.健康診断料（一律 2,000 元。同約 6,400 円）c.居留証申請手続代行料（一律 1,000 元。同約 3,200 円）d.食費（概ね月 3,500 元程度。同約 11,200 円）などである。他方、外国人労働者の住居費および光熱費、通勤交通費は企業側が負担することとなっており、住居費（寮費）は光熱費と合わせて台北市平均で月額約 3,000 元程度（同約 9,600 円）である。

以上のようなコスト負担割り当てにより、求人企業は、本人に支払う給料および交通費に加え、仲介会社に住居費分を支払い（概ね製造業のケース。ヘルパーは家政婦が雇用主の家に住み込みで働くようなケース等を除く）、政府に「就業安定費」（前述）を支払うことになる。一方、仲介会社は、外国人労働者から徴収する「服務費」をベースに、旅費や各種申請代行料、食費等、さらには企業側から徴収する住居費（寮費）の原価コストを合理化することによって、利益を確保するかたちとなっている。

なお、外国人受け入れ制度が整備された当初は、外国人労働者の逃亡防止、その帰国時の旅費確保（帰国担保）を目的に、雇用許可証の発行時、政府口座に預託金を納入することが義務づけられていた。預託金額は、外国人労働者の給与月額額の 2 カ月分となっていたが、しかしながら同制度は、のちに「外国人招聘許可および管理法」が改正され、廃止されている。これに応じて仲介会社は、外国人の台湾入境時に往復の旅費（エアチケット代）を徴収するようになっている。

外国人労働者は以上のコストを負担したうえ、さらには母国の仲介会社（図 9）にも応募費用を支払っていると考えられている。仲介会社によってはこれらの事前にコストを貸与し、採用後の給料からの天引きで相殺するシステムをとっているところもあり（労働基準法はこうした「前借金相殺」を禁じている）、これが結果として外国人労働者の企業定着への縛りを強めるかたちとなっている。

(5) 外国人関連二法の規定と「台湾モデル」の特徴

上述の通り、台湾の外国人労働者受け入れについては、1992 年 5 月の「就業サービス法（就業服務法）」および、同年 7 月「外国人招聘許可および管理法」の交付・施行が制度的な端緒となっている。

職業紹介事業規制法としての「就業サービス法」

「就業サービス法」については、報告書巻末に資料として同法の日本語訳を添付しているが、同法は基本的に日本の「職業安定法」と同じ構造を持っており、さらにその法規定の範囲を海外業務まで広げたところに特徴がある。「就業サービス法」は、第一章「総則」、第二章「政府の職業紹介サービス」（日本法で規定することころの「公共職業安定所の業務」）、第三章「就業促進」（同、「失業対策事業および雇用対策法」）、第四章「民間職業紹介サービス」（同、「有料職業紹介事業」の規制）、第五章「外国人の募集と管理」（同、「国外にわたる職業紹介」に関する規定）、第六章「罰則」の、計 6 章から構成される。日本の職業安定法は公共職業安定所と民間の有料職業紹介所の業務を定めたものであるが、台湾の「就業サービス法」は、それに加えて、失業対策、職業訓練、国外にわたる職業紹介（外国人の募集と管理）に関する項目を設定しており、特に「外国人の募集と管理」に多くの条文を設定している。もちろん、前節の仲介会社は職業紹介事業者そのものであり、そのビジネス活動は、全てこの法律に則ったものでなければならない。

「就業サービス法」第五章「外国人の募集と管理」では、外国人労働者の許可職種に関する規定もある（同第 46 条）。これらについて、日本では入国管理法が在留資格制度のもとで定めているところであるが、台湾では「就業サービス法」に一本化され、同法がこれを定めている。同法によると、台湾で就労が可能な外国人労働者は、a. 専門的・技術的職業に従事する者、b. 投資家、c. 大学教授・外国語の教師、d. 体育の教師およびアスリート、e. 宗教家・芸術家、f. 船員、g. 海洋漁業労働に従事する者、h. 家政婦（男性も含む）、i. 台湾政府の建設事業の労働需要に応じ、主管官庁が認める者、j. その他、分野が特殊で地域内で充足できず、業務上外国人が従事する必要性が認められる分野に従事する者、となっている。また、その他には、外国人労働者の就労許可期間（最長 3 年。同第 52 条）、雇用主変更の際の許可制（同第 53 条）、パスポートの雇用主保管の禁止等（同第 57 条）などが定められている。すなわち、台湾の二国間協定五国から受け入れた外国人単純労働者（「外籍勞工」）は、「就業サービス法」第 46 条が定める f ~ j の分野として許可された者なのである。

雇用許可制および労働市場テストを定める「外国人招聘許可および管理法」

もう一つの「外国人招聘許可および管理法」は、台湾の雇用許可制度および労働市場テスト制度の具体的手続きの方法について規定したものである（同様に、巻末資料として日本語訳が添付されている）。同法は、次の 5 つの章からなる。第一章「総則」、第二章「雇用許可証の申請と発行」、第三章「外国人労働者の入境、出境および雇用許可証の申請と発行」、第四章「入国後の管理」、第五章「付則」と続く。

とりわけ「外国人招聘許可および管理法」第二章「雇用許可証の申請と発行」では、労

働市場テストの方法について具体的に規定している。同第 5 条に基づき、外国人労働者を雇用しようとする企業は、まず所轄の「公立就業サービス機構」(日本の公共職業安定所に相当する)に登録し、その後、最低 1 紙の国内新聞の求人広告面に、最低 3 日間、求人広告を出さなければならない。そして求人企業等は、その求人広告掲載日から原則 2 週間の間(家政婦の募集についてはこれを 1 週間に短縮することができる)、求職者の受付期間としなければならない。その結果として求人が充足できなかった(適格な求職者の応募がなかった)場合にのみ、これを登録した就業サービス機構に申告し、証明を受けることとなる。

以上の労働市場テストののち、求人企業は雇用許可証を交付されることになるが、「外国人招聘許可および管理法」は、その後の健康診断(HIV 抗体検査、大麻検査等。同第 15 条) 外国人労働者の禁止行為規定(a.結婚、家族・配偶者の呼び寄せの原則禁止、b.許可企業等以外での就労の禁止、c.定期健康診断の徹底、d.許可証偽造行為の禁止。同第 24 条) などについても詳細に定めている。

「台湾モデル」の特徴と問題点

さて、ここで、本節でこれまで論じてきた「台湾の外国人単純労働者受け入れ制度」について、その特徴を整理してみたい。規制方式等についてまとめた表 1(日本、イギリス、シンガポールにおける外国人労働者受け入れ制度)の分類に従ってまとめると、表 3 のようになるだろう。なお、表 3 では、日本の制度との間で特徴が比較できるように並べておいた。

表 3 台湾における外国人労働者受け入れ制度の特徴(日本との比較)

国\制度	重視する規制方式	組み合わせる許可制度	補完的に運用する制度	労働者受入以外の関連制度
台湾	出入国管理方式	二国間協定(国籍限定) 受入範囲調整・雇用率設定 労働市場テスト制度	外国人雇用税制度	民間の国際仲介サービス(有料職業紹介業)の事業規制
日本	出入国管理方式	在留資格制度	外国人技能実習制度(技能検定制度を援用)	外国人研修生の企業受入れ 在外日系人の受入れ(就労制限なし)

注：筆者作成による。

表の通り、「台湾モデル」つまり台湾政府の外国人単純労働者受け入れ制度の特徴は、次のようなものと整理できるだろう。

それは、シンガポール型の「緩やかな二国間協定と一律の外国人雇用税制度の組み合わせ」をベースとして需要(側からの税金徴収)と供給(側送り出し国の限定)双方の数量コントロールを企図しながら、独自の「受け入れ範囲調整・雇用率制度」を域内の産業・

雇用構造を踏まえつつ制度化し適宜変更を加えるとともに、それを補完する制度としてイギリス型の「労働市場テスト制度」をチェックシステムとして位置づけ、さらに、国際的な仲介ビジネス事業規制を基本法（「就業サービス法」）のなかで詳細に規定することによって「国際的な労働需給システムを官民共同で全体管理する」日本型のシステム（日本の外国人技能実習制度と類似したもの）を付け加え、実質的な需給管理調整業務を民間にアウトソースする制度となっている。

全体的なシステムとしては、受け入れ範囲調整は旧来型製造業への充足を抑え、ハイテク等新規投資額の大きい産業へのシフトを柔軟に進め、産業構造転換を図っている点で評価できる。しかし、労働市場テストを補完する職業能力資格制度が未整備であることから、その質的なコントロールが不十分な状態になっており、また、民間仲介事業者主導（しかし当該業界には新規参入者がなく活性化されていない）による需給システム構築と、形式的かつ一律の雇用率・雇用税制度が「受け入れ枠の流用等不正行為によって外国人労働市場の地下経済化をもたらす」という危険性をはらんでいることもあって、その運用実態がかなり不透明になっている点が大きな問題である。また、表3には整理されていないが、「外国人招聘許可および管理法」が定める外国人労働者の禁止行為規定についても、国連の「全ての移住労働者とその家族の権利保護に関する条約」に照らして問題がないわけではない（なお、台湾は国連に加盟していない）。

他方、こうした「台湾モデル」の制度的性格上、例えばヘルパーや家政婦の受け入れなど、専門医の認定と3日間の新聞広告による労働市場テストのみのチェックでは、同分野の外国人労働者の質量両面でのコントロールが極めて難しくなってしまう。実際のところ、この分野の受け入れはコンスタントに増加しており（表2）、同分野では女性労働者が多くなっていることもあって、今後、同国人同士の結婚や出産、子どもの教育や世代間利害調整など新たな段階としての「いわゆる定住化問題」が派生してくることが十分に予想される。

4. 外国人単純労働者受け入れの台湾労働市場への諸影響

(1) 外国人単純労働者が受け入れ企業の雇用需要および雇用管理に与える影響

国レベルでの外国人単純労働者の受け入れは、直接的受け入れ先となる企業等の雇用管理のあり方にも大きな影響を与える。受け入れ企業等が営利組織であれば、その企業等にとって、もちろんのこと外国人労働者受け入れ時の人件費コストの多寡が最大の関心事となる。

低賃金労働力としての位置づけとその積極的活用

表4は、台湾の事業所において外国人単純労働者（ここでいう「外籍勞工」）を雇用する日系メーカー現地法人の人件費負担コストについて、台湾人労働者と外国人労働者の比較を見たものである。

表4 外国人受け入れ企業における人件費コストの内外格差

（単位：台湾元、カッコ内％）

労働者の種類 賃金額 就労時間 総人件費コスト	台湾人労働者		外国人労働者	
	8時間労働	12時間労働	8時間労働	12時間労働
支払賃金 a	19,650 (100)	*1 42,800 (100)	15,840 (81)	*3 21,970 (51)
その他 労務コスト b	*2 17,708 (100)	*2 21,643 (100)	*4 12,381 (70)	*4 12,675 (59)
人件費合計月額 [a + b]	37,358 (100)	64,443 (100)	28,221 (76)	34,645 (54)

注：ヒアリング先・日系メーカー現地法人人事部作成による。

*1：[台湾人] 残業手当および夜勤手当を含む。

*2：[台湾人] 賞与、法定福利費事業主負担分、退職金の時間換算額の総合計、月額。

*3：[外国人] 残業手当を含む（夜勤手当は制度上、支払い義務なし）。

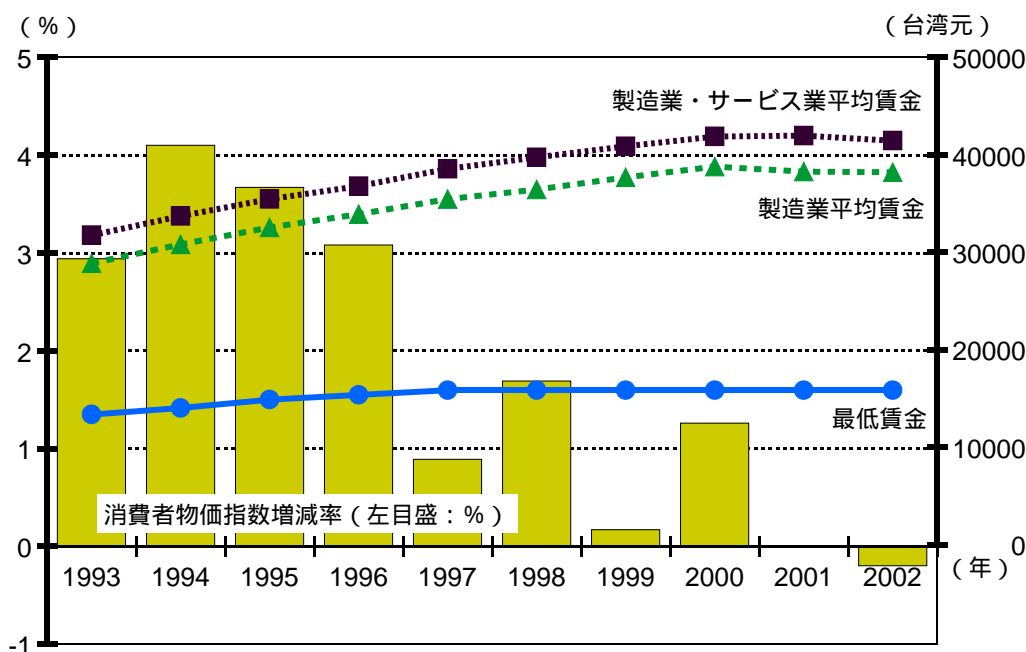
*4：[外国人] 賞与、法定福利費事業主負担分、就業安定費等（雇用税、身体検査費）の総合計、月額。

表の通り、この企業・事業所による外国人労働者の8時間労働時の支払い賃金は月額で15,840元（税込み。日本円で約5万円）となっている。これは、台湾政府（行政院労働委員会）が定める、1日（8時間労働）あたりの「いわゆる最低賃金」である（台湾では、「基本工資」と称される）。この最低賃金は12時間労働あたりで21,970元となり、台湾のほとんどの外国人単純労働者が、この「最低賃金額」つまり月額税込み支払額・約2.2万円

(同・約7万円)で雇用されていると見られる。というのも外国人雇用の賃金相場^{*32}が、雇用主間においてこの水準でほぼ固定化されているからである。

もちろん表4の日系現地法人は、台湾の労働市場制度に則り、外国人労働者を受け入れている。特徴的なのは手当に関する制度規定である。表の通り、外国人に係る残業手当が割増賃金にはなっておらず、また外国人には夜勤手当が発生しないことから、稼働時間を長く設定すれば、人件費コストダウンのメリットが、より大きく引き出せるシステムとなっている。例えばこの現地法人では、二班二交替制によりそれぞれ12時間労働をシフトする体制を組んでいるが、これにより同じ条件で台湾人労働者を雇用・配置したケースと比較し、外国人ワーカー雇用の支払い賃金を約半分(表4「外国人労働者・12時間労働・支払賃金a」のカッコ内「51%」)に抑えることが可能になっている。この支払賃金に、賞与(ボーナス)として年間7,000元、労働保険等法定福利費事業主負担分、政府への就業安定費等を含めた総人件費コストでみても、台湾人労働者の約54%のコスト負担でラインを稼働させることができるわけである。こうした台湾企業における人件費削減志向への背景には、台湾の労働市場における賃金の高騰があった。図10は、製造業およびサービス業の平均賃金と最低賃金の推移について、物価の推移と比較しながら見たものである。

図10 デフレ経済下における台湾の平均賃金および最低賃金の推移



出所：台湾・行政院勞工委員会編『中華民國台湾地区・労働統計月報(2003年11月)』pp.4-5.表をもとに作成。

*32 現地中小工業および最大手仲介業者での聴き取り(2004年1月)による。

図 10 の通り、この 10 年間で見ると、製造業およびサービス業の平均賃金は 2001 年以降は伸び悩んでいるものの一貫して増大しているが、その間、台湾においてもデフレ経済が着実に進行している。特に、1997 年のアジア経済危機を境にデフレが急激に進み、2001 年には前年比でマイナス（2001 年の前年比伸び率-0.01 %）となっている。上述の通り、台湾の外国人単純労働者の賃金月額ほぼ最低賃金額と同レベルとなっていると見られるが、その最低賃金は、1997 年に 15,840 元に設定されて以降、現在までその水準が維持されたままである。同様に 1997 年は、外国人関連二法が改定され、更新期間の延長が決定された年でもある。すなわち、こうしたデータを見る限り、外国人労働者の受け入れ制度が、デフレ経済下における企業の人件費コスト負担を軽減させる措置として導入、運用されてきたと考えてよいだろう。さらに図の通り、以降デフレ傾向はさらに強くなっているが、2000 年の制度改正では、外国人単純労働者の雇用期間の延長が決定されている。

雇用企業における外国人雇用の意識および形態の変化

以上のように、台湾企業における外国人雇用の最大のインセンティブは人件費コストの安さではあるが、個別の雇用企業のケースをヒアリングにより見ていくと、外国人雇用のメリットを総合的に引き出すための「使い分けの工夫」が随所に見られる。こうした動きが、企業の外国人雇用管理のあり方に大きな影響を与えている。

表 5 現地企業による国籍別・外国人雇用管理のポイント整理

ポイント\国籍	タイ	フィリピン	インドネシア	ベトナム
言語	タイ語	英語	英語、インドネシア語	ベトナム語
宗教	仏教	キリスト教	イスラム教	仏教
教育レベル	中の下程度	中の上程度	中の下程度	中の上程度
適応業種	建設業、製造業	メイド、傭工 - 製造業、建設業	メイド、傭工 - 製造業、建設業	メイド、傭工 - 製造業、建設業
雇用形態	直接雇用	直接雇用	間接雇用	間接雇用

注：現地資本の大手企業（製造業）人事部作成による。

表 5 は、台湾現地資本の大手 IT メーカー人事部がまとめた「外国人の特性・雇用管理ポイントの国籍別比較」である。この表が、台湾の外国人受け入れ企業の意識と雇用管理のあり方を端的に表していると言える。

まず外国人の使用言語について、各外国人の母国語が中心になっているが、いずれにおいても、中国語もしくは「客家語」（中国・福建省周辺の言語）が「若干ながら通じる」としており、言語障壁が日本よりもやや低くなっていると見られる。宗教および教育レベ

ルについては、もちろん外国人個人により異なるが、「外国人労働者として受け入れている層」の平均像を表のように把握している。労働力としての評価が高いのはフィリピンとベトナムで、いずれも「台湾人ワーカーの平均レベルよりも中の上程度の教育を受けており、OJTの効果が上がりやすい」とする^{*33}。特に、フィリピン労働者については、英語を母国語としていることから英語のマニュアルによる生産管理が可能となるため、IT産業を中心に雇用が拡大している^{*34}。適用業種という点では、タイの場合、男性労働者が多くなっていることから（図5）「建設業および製造業が向いている」としており、その他の3カ国は、いずれも介護、建設、製造分野に幅広く受け入れられていると見られる。

そして、雇用管理上の最大のポイントは、国籍別の雇用形態の違いであろう。

表5の通り、タイおよびフィリピンの先行二国は直接雇用形態が多く、インドネシアおよびベトナムの後発二国は仲介会社からの派遣を通じた間接雇用形態が多い。直接雇用形態の場合は、受け入れ企業が直接雇用管理・就業指導を行うとともに、外国人自身の賃金振込口座を開設して、そこに給与を直接振り込むが、間接雇用形態の場合は、日本の「構内下請」もしくは「生産工程派遣」と同様の形態により、雇用管理、賃金支払い等が間接的に行われる。こうした雇用形態の大きな違いが国籍別で明確になっている背景には、上述の通り1997年以降、政府による民間仲介会社の許可制度（許可申請はその後行われていない）および「仲介会社を通じた需給システム管理」制度の構築があると見られる。つまり、それ以前より受け入れ企業による現地直接募集およびそれをもとにした需給システムが見られるタイ、および送り出し国政府が積極的に外国人送り出しに関与しているフィリピン（海外雇用庁および関連送り出し団体）については、受け入れ側台湾の仲介会社が介在する余地は少なかったが、97年以降、受け入れ側の労働需給システムが民間仲介会社主導で構築されるようになり、それ以降より受け入れ数量が増大したインドネシアおよびベトナムについては、その制度にのって外国人が流入している構造が伺える。

外国人雇用のメリットとデメリット

他方、現地企業および日系現地法人（人事部）を対象としたヒアリング（聴き取り）調査の結果からは、外国人単純労働者の受け入れのメリット、デメリットについて、以下のような意見が出された。

外国人単純労働者雇用のメリットとして各社があげていたのは、「人件費コストが安く、

*33 現地中小工業および最大手仲介業者での聴き取り（2004年1月）による。

*34 「英語が話せる」との観点からは、「子どもの英語教育に効果がある」とされ、フィリピン人メイドやヘルパーの受け入れを希望する家庭が増加し、社会的に一時ブーム化した。しかしながら、フィリピン人の受け入れ数拡大から「質が落ちた」との風評が広がり、一時のブームは沈静化しているという（研究者グループでの聴き取りによる）。

利益が出やすい^{*35}」(低賃金労働力活用による利益確保)、「台湾人労働者の3K離れにより、求人への充足が困難になっているが、この点において外国人労働者は求人後の充足が容易である」(確実な求人充足)、「外国人労働者は就業意欲が高く、残業を厭わずよく働く」(モチベーションの高さ)、「外国人労働者は就業先および職種の変更が原則認められていないため、流動性がゼロに近く、定着率が安定している(この点、台湾人労働者は定着が悪い)」(定着率の高さ)、「真面目かつ純粋で、雇用管理が容易である」(雇用管理の容易さ)であった。

他方、デメリットとして各社があげていたのは、「文化、生活習慣等の不適合があった場合、雇用管理が一気に困難になる^{*36}」(雇用管理の不確実性)、「基本的に中国語が話せないため、意思疎通の困難さから雇用管理が難しくなる」(言語の不一致)、「勤務先からの逃亡やトラブルが発覚した場合、その後雇用申請ができなくなる」(トラブルリスクの大きさ)などであった。

(2) 外国人単純労働者が台湾の労働市場に与える影響

台湾の労働市場は、労働力人口約1,000万人(2001年)程度の規模である。産業および就業構造の詳細については、第1章および2章を参照されたいが、産業別就業者比率で見ると製造業が約35%、サービス業が約57%、その他一次産業が約8%となっている。日本の労働力人口は約6,700万(2002年)、製造業の就業者比率は18.5%(2001年)であるから、台湾の労働市場は「日本の約7分の1で、製造業のウエイトが高い」ものとなっている。冒頭の通り、こうした労働市場で、台湾の「いわゆる外国人単純労働者」は約30万人を越えたところである。

日本と台湾の労働市場

このように、台湾および日本の労働市場の構造そのものが大きく異なるのであるが、問題の理解を深める意味で、ここでは日台労働市場を比較しながら、外国人労働者が労働市場に与える影響について考えてみたい。

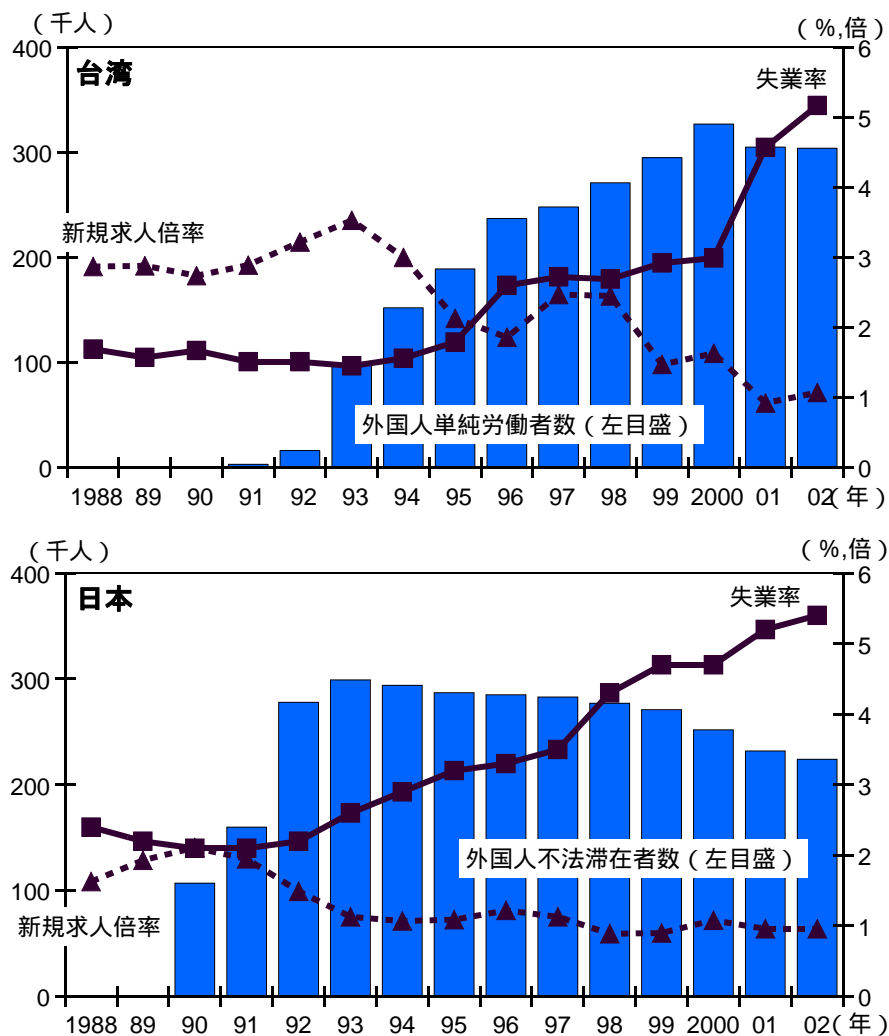
図11は、台湾および日本それぞれの、失業率(図11 実線の折れ線グラフ)、新規求人倍率(同 点線の折れ線グラフ)の最近15年間の推移と、「外国人単純労働者」数を見

*35 表4の日系現地法人のケースでは、「台湾人の賃金：外国人の賃金＝2：1」の比率であったが、現地資本の中小企業(製造業)においては、概ね「台湾人：外国人＝3：2」であるという。外国人労働者の賃金は、ほぼ最低賃金額で統一されていることから、台湾中小企業の製造業平均支払賃金は、日系現地法人の水準よりも若干低くなっていると見られる(現地中小工業からのヒアリングによる)。

*36 表4の日系現地法人のケースでは、フィリピン人の生産ライン配置に先駆け、タイ人労働者を二交替の夜勤専門班のなかに導入していたが、飲酒や喧嘩等の多発から雇用管理が困難になり、受け入れを停止した経緯がある(日系現地法人からのヒアリングによる)。

たものである。ここでは2つの図のスケールを同じものとするために、台湾の外国人単純労働者を「外籍勞工」者数で、日本のそれを「外国人不法就労者」数に置き換えて図示している。

図11 台湾および日本の労働市場と外国人単純労働者



出所：[台湾] 台湾行政院勞工委員会編『中華民國台湾地區・労働統計月報（2003年11月）』p.14.表、p.143.表およびp.168表（外国人単純労働者数）をもとに作成。
 [日本] 各年版の『労働力調査』および『職業安定業務統計』、外国人雇用問題研究会（2002）p.71.表（外国人不法滞在者数）をもとに作成。
 備考：日本の1988年および89年「外国人“不法滞在”者数」については公表データなし。
 ちなみに、1989年の法務省発表「外国人“不法就労”者数」は、14,314人であった。

新たに職を求めようと活動する新規求職者と、その間の新規求人の量的なギャップを追っていけば、その国・地域の労働市場の状況のある程度把握することができる。新規求人倍率はその代表的指標であるが、その推移を日本と台湾間で比較してみた。図11の通り、台湾の新規求人倍率が、外国人単純労働者導入前、かなり長期間にわたって相当の高水準

であった（人手不足問題の構造化）ことがわかる。「人手不足」期といえば、日本のバブル経済期（1988～91年）がこれに相当するが、新規求人倍率でみて、台湾の水準はバブル当時の日本を大きく上回っている（日本のピークは1990年の2.11倍だが、台湾のピークは1993年の3.53倍である）。このことから、台湾の外国人労働者受け入れ制度の導入は、こうした人手不足状態が長く続き、雇用側のストレスは相当高いレベルにあったことが背景になっていると見られる。

その一方、景気が反転し、労働市場が売り手市場から買い手市場に転換すると、先の新規求人倍率は低下し、逆に失業率が上昇してくる。図11の通り、日本の場合この転換点は1990年で、以降は、失業率は一貫して右肩上がり、新規求人倍率は一貫して右肩下がり推移する。この二つの指標で見ると、日本の労働市場は、極めて緩やかに買い手市場の構造が成熟化していったことがわかる。

労働市場と外国人労働者受け入れ制度の関係性

図11では、台湾の新規求人倍率が1993年に3.53倍でピーク値を示しているが、時期を合わせるかのように、台湾では同年より外国人労働者の受け入れが本格化している。以降、新規求人倍率のトレンドは反転し下降するが、96年から再び上昇し、97年および98年は3倍台の高い水準で横這いとなった。ここでも、時期を合わせるかのように、97年には外国人関連二法が改正されており、企業と仲介会社による国際的な労働需給システムが整備されるに至った。

他方、台湾の失業率は、外国人労働者受け入れ以前から受け入れ直後の1995年まで、1%台半ばの良好な水準で推移していた。しかしながら図11の通り、95年以降の失業率は、新規求人倍率のトレンドとクロスしながら上昇に転じ、一気に2%台後半の水準まで達している。さらに2000年以降、失業率は急上昇し、02年には5%の大台を越え、極めて短期間で日本の水準に追いついてしまった。

この間、台湾の外国人労働者数（図11上・棒グラフ）は、これら二つの労働統計指標の動きに互いに影響され合いながら推移している。本稿で整理してきたとおり、台湾の受け入れ制度は二国間の数量計画的な導入ではなく、民間の雇用ニーズと労働需給システムをベースとしたものであり、その意味で「労働市場の状況を適格に反映する」システムとなっているからである。図の通り、外国人単純労働者数が増加する局面では新規求人倍率が下降トレンドにあり（1992～95年および1998～2000年）、逆に外国人単純労働者数が減少する局面では失業率が上昇トレンドに入る（2001～02年）。

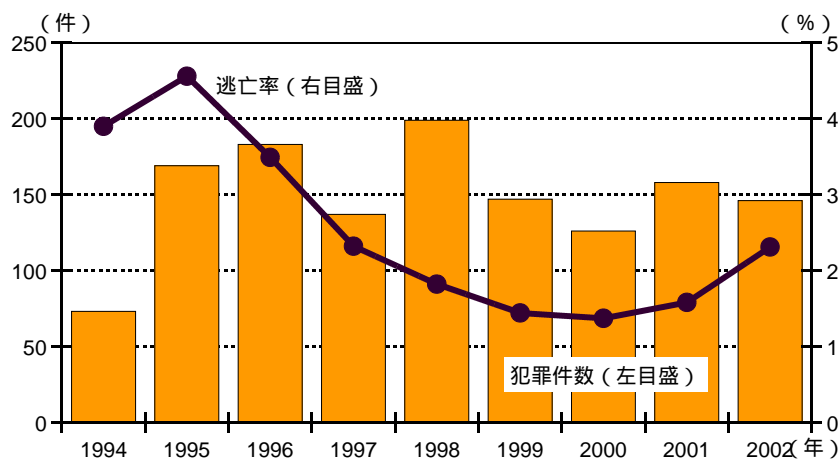
この点において、日本の場合は、総じて緩やかな変化をたどってきていると言ってよいだろう。逆の意味で台湾は、それまでの慢性的な人手不足下にあった労働市場が、外国人労働者導入を機として急激に変化しはじめた。第1章および2章においては「台湾の産業空洞化はあったか、なかったか」という問いについて論じているが、図11を見る限り、「産

業空洞化はなかったかもしれないが、“労働市場の買い手市場化”は確実かつ急激に進んでいる」と言える。もちろん、その要因が外国人労働者の導入のみにあるとは言いがたいが、労働市場の統計指標との動きとの関連性と外国人単純労働者数の推移を見る限り、「外国人労働者が労働市場買い手市場化の大きな要因となっている」ことは否定できないところであろう。

市場攪乱要因としての「外国人労働者逃亡率」

図12は、台湾の外国人労働者の逃亡率と同・犯罪件数の推移を見たものである（なお、犯罪に関するデータには、同様に「外国人犯罪者数」があるが、これは集団逃亡や集団暴動など集団による事件などにより数値が大きく上下するため、構造として捉えにくく、ここでは捨象した）。上述の通り、台湾の外国人労働者受け入れ制度は許可証を発行した受け入れ企業およびそこでの修行する職種の変更を禁じているが、まさに逃亡率は、そうした制度上の取り決めを犯して、労働市場のブラックマーケットに新規参入する者の比率を示すことになる。これは、域内労働市場の大きな攪乱要因となる。

図12 台湾の外国人労働者逃亡率および同犯罪件数



出所：台湾行政院劳工委员会編『中華民國台湾地区・労働統計月報（2003年11月）』p.170.表、p.172.表をもとに作成。

図12の通り、台湾の外国人労働者逃亡率は、受け入れ制度導入直後高めに推移し、1995年に約4.6%となったが、その後、下降トレンドに落ち着いている。ちなみに、日本の外国人について、在留資格別不法残留者（実質上の逃亡・地下経済化）比率を見ると、日本語学校等に通っていた就学生（「就学」ビザ）が20.7%、大学留学生（同「留学」）が4.9%、外国人研修生（同「研修」）が8.7%、外国人実習生（同「特定活動」）のうちJITCO

が把握しているケース)が 2.2 %となっている^{*37}。これらの水準から考えると、台湾の逃亡率は今のところ低い水準で推移していると考えてよいだろう。

台湾の外国人労働者の逃亡率が低くなっている背景には、いくつかの要因があるとみられる。まず第一に 1997 年以降、制度改正が繰り返され、就労滞在の延長更新が認められるなど雇用側と外国人労働者双方に将来的な雇用・就労計画が立てやすくなったこと、第二に、上述の通り外国人労働者の賃金水準が「残業手当込みの最低賃金(月額 2 万元強)」でほぼ統一されていること(日本のような、製造業での研修手当とサービス業就労でのアルバイト代との間の格差等、職種別労働市場間に大きな所得格差がないこと)、第三に、97 年以降、仲介会社を中心とした「間接雇用形態」に近い需給システムが整備され、共同宿舎による一元管理、共同生活者(外国人労働者)の相互監視(いわゆる「密告制度」)が徹底されていること、などがあげられる^{*38}。

しかしながら、図 12 の通り、犯罪件数の推移は一進一退を繰り返しているが、外国人逃亡率が 2000 年を底に、上昇トレンドに転じている。受け入れ制度の改正等により、台湾の外国人労働者の滞在年数が年々伸びてきているが、それにあわせて台湾内での外国人ネットワークも拡大してきていることから、逃亡率のトレンド反転(逃亡率の低下)はあまり考えにくい状況にある。台湾政府においても日本同様、規制緩和政策が各分野で進められており、今後においては、例えば風俗産業の規制緩和等による外国人女性労働者の逃亡率上昇などが考えられる。

外国人労働者が地域内労働市場に影響を与え、またそれが市場の攪乱要因となっていくという問題、さらにいわゆる「定住化問題」については、台湾の場合、まさにこれから顕在化するものと理解してよいだろう。図 11 で見た通り、台湾の労働市場は、外国人労働者の導入を機に、大きな一进一退を繰り返しながら、急激な構造変化を遂げている。不況を背景とした「労働市場の買い手市場化」の構造化と、外国人単純労働者の企業社会への定着が短期間で進んだ。日本がこうした構造化のなかで、1990 年代に経験した様々な社会問題については、台湾はまさにこれから「やはり短期間のうちに」経験することになるものと思われる。

*37 外国人技能実習生以外のデータは、2003 年 1 月 1 日現在のもの(法務省調べ)。技能実習生のデータは 2002 年度のデータ(JITCO 調べ)。

*38 研究者グループでの聞き取り(2004 年 1 月)による。

5 . おわりに

この小稿では、台湾の外国人単純労働者受け入れ制度に着目し、現地ヒアリング（聴き取り）調査を実施し、その制度の日本への導入可能性を念頭におきながら、台湾の制度の現状と背景、特徴と問題点等について整理してきた。最後に、その論旨を簡単に取りまとめるとともに、併せて日本への若干の政策的インプリケーションについて触れることとしたい。

台湾の外国人単純労働者受け入れ制度の特徴とその日本への応用について

台湾の外国人労働者受け入れ制度は、世界最大の労働力供給大国である中国との政治的な対立関係（いわゆる「台湾問題」）のなかで上手にバランスを取りながら、イギリスやシンガポールなど「島国」の入国管理・労働者受け入れ制度を部分的かつ戦略的に取り入れつつ、その実行面では民間の労働需給調整ビジネスを最大限活用することによって、域内労働市場の需給ギャップを柔軟に埋め合わせる国際的な労働需給システムとなっている。ややチャレンジングな表現を使えば、台湾の受け入れ制度は、「日本の外国人研修・技能実習生制度の思想とシステムをベースを同一にしながら、それを“労働者受け入れ制度”として再構築したシステム」と理解してもよい。この点で日本の、特に雇用需要サイドの立場で考えれば、極めて有効な労働需給調整システムと高い評価を出してしかるべきものである、また同様に、日本の政策立案の立場で考えれば、「日本の外国人研修・技能実習制度と思想や構造が似ているのであれば、日本の研修制度の発展的再構築の参考になる」として注目を受けることもある意味必然と思われる。

しかしながら、台湾の外国人労働者が域内の労働市場に与える影響や、その域内定住化によって派生してくるであろう諸問題（いわゆる「定住化問題」）については、まさに今後の問題であると言わざるを得ない。現在の台湾は、外国人受け入れ制度こそ導入開始 10 年を経ているが、労働市場の構造変化はそれに遅れて、2000 年を過ぎて後、急激に進捗している。

こうしたことから台湾のケースは、他方で日本の労働市場の成熟度と定住化問題の進捗度を踏まえた場合、日本の今後の外国人受け入れに係る制度設計には参考になりにくいと考えられる。もちろん、国際政治での対立を「いわば逆手にとった」国際化のノウハウなどについては、日本政府にとって到底真似できるものではない。

日本の外国人労働者を取り巻く政策課題について

台湾と日本の二国間において、外国人単純労働者の位置づけを踏まえた労働市場の構造変化を比較した場合、日本の特徴は台湾と異なり、極めて緩やかに構造変化を遂げている

点で評価できる。とはいえ、これを逆に捉えれば 1990 年代、日本の労働市場が緩やかだが悪化している間に、その労働市場で一定の役割を果たしつつある日本の外国人労働者へ向け、的確な施策を打ってこなかったことは批判の対象となって然るべきである。つまり、外国人労働者の職場定着、地域社会への定住化が緩やかに進行している間に、将来の諸問題を中長期的に捉えて、国内労働需給調整システムの整備、企業の雇用管理や地域社会での生活面でのケア、子弟の教育等世代間調整問題等について、これらを相互に関連させながら積極的かつ計画的な施策を打ってくるべきであった。しかしながら日本の現状は、この分野での対応が著しく遅れており、職場定着や地域社会定着問題における様々なフリクションは、各企業や各地域社会の企業管理者やボランティアに限定されるかたちで責任ある対応を転嫁してきたというのが現状であろう。

こうした状況を踏まえれば、現在において日本政府に求められている施策の優先順位は、まず企業内雇用管理および地域社会対応への支援であると考えられる。企業および地域社会の外国人労働者受け入れ体制の整備について、その後の定着・定住化問題や移民対応にも可能なレベルまで持っていくこと（移民を受け入れる受け入れないにかかわらず）が日本の当面の「内なる国際化の必要条件」であろう。この小稿で主に論じてきた「国際的な労働需給システムの構築」はその十分条件に過ぎない。

さらに、その十分条件としての外国人労働者受け入れ制度の再構築を検討するうえでは、ドイツやフランスなど「大陸型」先進諸国からの諸知見、経験の検討もさることながら、特にイギリスやシンガポール、また、ここで取り上げた台湾など「島国型」（非大陸型）先行受け入れ国の制度や社会的経験を十分に分析検討し、台湾政府同様、日本の状況に合わせて部分的かつ戦略的に導入していく姿勢が求められるだろう。

引用文献

- 外国人労働者問題研究会，1988，「今後における外国人労働者受入れの方向と課題」『外国人労働者問題研究会報告書』労働省職業安定局
- 外国人雇用問題研究会，2002，『外国人雇用問題研究会報告書』厚生労働省職業安定局
- 諏訪康雄，1989，「外国の実態と法制」花見忠・桑原靖夫編『明日の隣人・外国人労働者』東洋経済新報社
- 井口泰，1997，『国際的な人の移動と労働市場 - 経済のグローバル化の影響』日本労働研究機構
- 佐野哲，1997，『ワーカーの国際還流』日本労働研究機構
- 中村良二，1997，「外国人労働者問題」日本労働研究機構編『労働の国際化（リーディングス・日本の労働）』日本労働研究機構
- 手塚和彰，2000，「国際労働移動と法規制」日本労働法学会編集『労働市場の機構とルール』有斐閣
- 佐野哲，2002，「外国人研修・技能実習制度の構造と機能」駒井洋編著『国際化のなかの移民政策の課題』明石書店
- JITCO，2003，『外国人研修・技能実習事業実施状況報告（JITCO 白書）』財団法人国際研修協力機構（JITCO）
- 依光正哲，2003，「日本からの出稼ぎ移民」依光正哲編『国際化する日本の労働市場』東洋経済新報社
- 日本商工会議所，2003.9.17，「少子高齢化、経済グローバル化時代における外国人労働者受け入れのあり方について」〔提言〕
- 日本経済団体連合会（日本経団連）産業問題研究会・雇用委員会，2003.11.15，「外国人受け入れ問題に関する中間取りまとめ」〔意見書〕